

THÈSE

PRÉSENTÉE

A LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

POUR OBTENIR LE GRADE DE

DOCTEUR ÈS-SCIENCES ÉCONOMIQUES ET POLITIQUES

PAR

HENRI COURSIER

Sujet de Thèse

LE STATUT INTERNATIONAL DU TERRITOIRE DE LA SARRE

Soutenue le 28 janvier 1925 devant la commission d'examen.

MM. GILBERT GIDEL, Président

PILLET, Professeur

BASDEVANT, Professeur

NEMOURS

IMPRIMERIE NEMOURIENNE ANDRÉ LESOT

1925

1883

1883

1883

1883

1883

1883

1883

1883

1883

1883

1883

1883

1883

1883

1883

1883

1883

Sujet de Thèse

**LE STATUT INTERNATIONAL
DU TERRITOIRE DE LA SARRE**

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

THÈSE

PRÉSENTÉE

A LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

POUR OBTENIR LE GRADE DE

DOCTEUR ÈS-SCIENCES ÉCONOMIQUES ET POLITIQUES

PAR

HENRI COURSIER

Sujet de Thèse

LE STATUT INTERNATIONAL DU TERRITOIRE DE LA SARRE

Soutenue le 28 janvier 1925 devant la commission d'examen.

MM. GILBERT GIDEL, Président

PILLET, Professeur

BASDEVANT, Professeur

NEMOURS

IMPRIMERIE NEMOURIENNE ANDRÉ LESOT

1925



Avant-Propos

La paix de 1919 diffère essentiellement des grands règlements de l'Histoire depuis le commencement des temps modernes. Non seulement, en effet, le Traité de Versailles a, comme les traités de Westphalie, d'Utrecht ou de Vienne, modifié les frontières et déplacé l'équilibre politique des Etats contractants, mais encore il a formulé des principes généraux de droit public et institué des organismes internationaux qui procèdent d'une conception nouvelle des rapports entre les peuples.

A l' « anarchie des Souverainetés » (1), anarchie qu'admettait, en fait, le droit public depuis la formation des Etats modernes et dont la plus funeste conséquence était « le droit illimité de guerre » (1), le Pacte de la Société des Nations substitue une organisation internationale qui, sans abolir les souverainetés particulières, doit limiter par la justice l'exercice de leur liberté.

Il en résulte que tout conflit entre deux souverainetés, ou même toute question susceptible de faire naître un tel conflit, cessent de concerner exclusivement les Etats intéressés et relèvent de la compétence commune des souverainetés :

« Je suis homme et rien d'humain ne m'est étranger » disait l'un des personnages de Térence. Il en est de même des Nations entre elles.

Leur solidarité s'affirme dans le droit public nouveau par le rôle de la Société des Nations dont l'intervention est soit éventuelle : pour l'arbitrage des différends à venir, soit actuelle et permanente : pour le règlement de questions

(1) Dupuis, *L'organisation internationale et la notion de souveraineté*, Paris 1919.

controversées de l'ordre de celles que les traités antérieurs eussent réglées selon le droit du plus fort. Sous ce second aspect il est des circonstances où la Société des Nations n'exerce qu'un simple contrôle ou seulement une surveillance, comme à Dantzig (1), et dans les pays placés sous le mandat des grandes Puissances (2), mais il existe un cas où la Société des Nations assume une responsabilité plus directe, où son intervention revêt une forme plus agissante ; ce cas est celui du Territoire de la Sarre.

La Société des Nations est chargée de l'installation et du contrôle d'un véritable gouvernement international dans ce pays.

Et, tant par la nouveauté du régime créé que par l'importance considérable du sort de ce bassin houiller pour les relations franco-allemandes et la paix de l'Europe, la question présente un intérêt de premier ordre.

C'est précisément cette question du Statut international de la Sarre que nous nous proposons d'étudier ici.

Nous procéderons d'abord à un examen rapide des différents statuts internationaux qui furent, au cours de l'histoire ceux des pays qui, en vertu du Traité de Versailles, constituent actuellement le Bassin de la Sarre. Nous exposerons ensuite les principaux traits de l'organisation internationale établie pour ce Territoire par le Traité de paix et nous rechercherons comment ces dispositions ont été appliquées depuis la mise en vigueur du Traité. Enfin, nous examinerons les principales critiques adressées à cette organisation internationale afin d'être en mesure, d'abord de la juger équitablement, puis de formuler quelques idées sur l'avenir du régime.

(1) Traité de Versailles, Art. 102. La « Ville libre de Dantzig » est placée sous « la protection de la Société des Nations ».

(2) Traité de Versailles. Pacte de la Société des Nations ; Art. 22, paragr. 2. Ces Etats exercent une « tutelle en qualité de mandataires et au nom de la Société ».

I

**Statut international
au cours de l'Histoire des Pays
constituant actuellement
le Territoire du Bassin de la Sarre**

Le Territoire du Bassin de la Sarre, tel que l'a délimité l'art. 48 du Traité de Versailles, s'étend sur 1.880 kilomètres carrés et compte 713.000 habitants (1). Il a schématiquement la forme d'un parallélogramme. Les côtés Sud et Sud-Ouest en sont formés par la « frontière franco-allemande au 18 Juillet 1870 » (2), ils passent au nord de Sarreguemines et de Forbach ; celui du Nord est jalonné par Mettlach (au Nord de Merzig), Nunkirchen et Tholey ; celui du Nord-Est va de St-Wendel à Hornbach en passant entre Hombourg, qu'il situe dans le Territoire, et Deux-Ponts qu'il laisse en dehors.

Le pays ainsi défini est arrosé par la Sarre qui coule d'Est en Ouest dans la région Sud. Ce Territoire, semblable aux contrées environnantes de Lorraine, d'Allemagne ou de Luxembourg est couvert de collines boisées et forme une zone de transition entre la Hardt et l'Ardenne. Ses frontières qui ne correspondent à aucune délimitation géographique, ne répondent pas davantage à une formation historique.

Le Professeur Pinck (3), note que l'ancienne route de

(1) Recensement du 6 Avril 1922 : Nombre d'habitants, 713.105. Superficie, 1.880,69 km². Densité, 379 habitants au km². (Rapport de la Commission de Gouvernement. *Journal Officiel* de la Société des Nations, Décembre 1923).

(2) Traité de Versailles, § 48.

(3) *Geographische Skizze des Saarbrückenes Gebiets.*

Metz à Mayence passait la Sarre près de Sarrebrück (1), capitale actuelle du Territoire, mais il ajoute que la vallée de ce cours d'eau était trop peu importante pour permettre le développement d'un grand centre politique. De fait, nous examinerons rapidement l'histoire des divers statuts internationaux qui furent ceux des pays composant actuellement le Territoire du Bassin de la Sarre et nous verrons que cette région n'eut jamais d'unité politique sous sa forme présente. A cet égard encore elle fut une contrée de transition, soumise aux influences de la France et du germanisme et plus ou moins ouvertement contestée au cours des temps entre ces deux Puissances.

Avant la conquête des Gaules par les Romains, la région de la Sarre était occupée par des peuplades de race celtique. D'après la division ethnographique indiquée par César au début de ses Commentaires, cette contrée faisait partie de la Gaule Belgique. Lors de l'organisation des provinces par Auguste en 27 avant Jésus-Christ, le pays de la Sarre fut situé dans la province impériale de Gaule Belgique. Les Romains conservèrent d'ailleurs, sous le nom de *pagi* les circonscriptions politiques des Celtes.

Dès la fin du ¹^{er} siècle, les Germains commencèrent à pénétrer en Gaule, ils s'y installèrent peu à peu, soit de force, soit avec le consentement de l'administration romaine. Les pays de la Sarre et de la Moselle furent occupés par les Francs qui, au ⁷^e siècle y constituèrent l'un des royaumes barbares édifiés sur les ruines de la puissance de Rome en Occident. Rapidement le Roi Clovis fit l'unité de la Gaule à son profit et les historiens anciens en conçurent cette entité du « *regnum francorum* » qu'invoqueront toujours les Rois de France pour justifier leurs prétentions sur l'ensemble des territoires situés à l'ouest du Rhin.

La notion de l'Etat avait toutefois disparu en Occident avec l'Empire romain, et le Royaume franc fut partagé à maintes reprises entre les successeurs de Clovis, puis leurs

(1) Sarrebruck est situé à 60 kilomètres à l'est nord-est de Metz et à 120 kilomètres au sud-ouest de Mayence.

descendants. Mais il appartenait encore aux régions du nord-est de la Gaule de devenir le centre de la puissance qui devait refaire l'unité. Charles Martel, parti d'Austrasie en 714, fut le fondateur de la dynastie carolingienne et c'est dans ce pays, à Aix-la-Chapelle, que Charlemagne établit la capitale de son Empire.

L'anarchie qui suivit la mort du grand Empereur anéantit son œuvre de cohésion et l'Empire carolingien fut divisé en trois parties : la France Occidentale, la Germanie et une zone de pays intermédiaires allant de l'Escaut à la Méditerranée.

L'héritier de ces derniers pays étant mort sans enfants, en 869, son royaume fut partagé au Traité de Mersen entre les deux autres princes ; la région de Metz et de la Sarre échut au germanique. Telle est l'origine de la suzeraineté allemande en cette contrée.

Au x^e siècle, se forma la Féodalité, le pouvoir s'éparpilla aux mains de tout chef susceptible de s'imposer par la force et des maisons féodales se constituèrent qui n'eurent plus qu'une allégeance théorique à l'égard de leur suzerain. Parmi ces féodaux, figurent les comtes francs d'Ardenne. L'un des représentants de cette maison, Adalbéron, évêque de Metz, reçut à Rome, de l'Empereur Otton I, en 951, le bourg et le château de Sarrebrück.

L'Eglise de Metz obtenait en outre d'Otton, en 960, la Seigneurie de Bliescastel et se trouvait posséder ainsi une importante partie du pays de la Sarre. Ces territoires, constitués en *fief mouvant* de l'Evêché de Metz, furent attribués, en 1019, à Sigebert, arrière neveu d'Adalbéron, et formèrent le Comté de Sarrebrück, le plus important des domaines féodaux du Bassin sarrois. Le premier Comte de Sarrebrück possédait alors Sarrebrück, Ottweiler, Deux-Ponts et leurs dépendances, c'est-à-dire la plupart des cantons de la Sarre et de la Blies. Il se reconnut vassal de l'Evêque de Metz.

Au xii^e siècle, le territoire actuel du Bassin de la Sarre se trouvait réparti entre l'Evêché de Trèves, qui possédait la région de Merzig, le Comté de Sarrebrück, le Palatinat

du Rhin, le Duché de Deux-Ponts et le Duché de Lorraine qui s'étendait sur la contrée de Vaudrevange, capitale du Bailliage lorrain d'Allemagne. Tous ces pays étaient *Terres d'Empire* et soumis à la suzeraineté nominale des Empereurs. Mais cette allégeance avait plutôt le caractère théorique d'une formule de chancellerie et ces diverses seigneuries étaient, en réalité, des souverainetés provinciales. Les liens de vassalité ne comportaient, en fait, qu'une obligation morale d'alliance avec le suzerain, encore était-il fréquent que celle-ci fût enfreinte. L'histoire nous montre les féodaux de ces régions plus souvent aux côtés du Roi de France que dans le parti de l'Empereur. Ferri III, Duc de Lorraine, se rendit en 1302 aux Etats généraux, convoqués par Philippe le Bel. Le Comte de Sarrebrück, combattit à Poitiers, auprès de Jean le Bon et fut fait prisonnier avec lui. En réalité, ces princes eurent avant tout, le souci d'assurer leur autonomie ; l'alliance du Roi de France était pour eux, une garantie d'indépendance à l'égard de l'Empereur et, réciproquement, leur qualité de princes d'Empire les assurait contre les empiètements de la monarchie française. Vers la fin du xve siècle, le comté de Sarrebrück échut en héritage à l'une des branches de la grande famille allemande de Nassau et prit dès lors le nom de Comté de Nassau-Sarrebrück.

Lorsqu'au xvie siècle, la double impulsion de la Renaissance et de la Réforme créa l'esprit moderne et restaura la notion d'Etat dans l'Europe Occidentale, la lutte d'influence devint plus active dans ces régions intermédiaires entre la royauté française et l'Empire. Les coutumes féodales perdant de leur ancienne valeur restèrent le prétexte des ambitions territoriales des Souverains dont la puissance s'affirmait par le déclin de la Féodalité. Subsidés, alliances de famille, honneurs, commandements aux armées, tendaient à placer les princes autonomes sous la dépendance du Roi ou de l'Empereur. Les féodaux se maintenaient en tenant la balance à peu près égale entre les compétiteurs. La maison de Sarrebrück, fréquemment alliée à la monarchie française, se tourna au xvie siècle, vers Charles Quint, qui combla

d'honneurs le Comte Jean Louis, au point qu'on disait « que l'Empereur donnait la main aux autres, mais qu'il donnait son cœur à la maison de Nassau » et il appelait celle-ci « son précieux joyau » (1).

La victoire de Henri II, allié dès 1551 aux princes allemands réformés, marque un progrès considérable de l'influence française dans les pays cisrhénans. Les trois évêchés : Metz, Toul et Verdun, furent occupés par les français, en vertu des accords de Friedwald et de Chambord et dès lors, la Royauté fit valoir ses revendications sur les territoires dépendant de ces possessions nouvelles.

Avec l'affermissement de la puissance royale, se manifesta de plus en plus, la politique tendant selon la formule célèbre « à placer la France en tous lieux, où fut l'ancienne Gaule ». Richelieu, de sa main puissante, dirigea cette politique. En 1633, un Edit royal créait le Parlement de Metz, avec mission d'établir solidement la souveraineté royale, non seulement sur les Evêchés mais « dans toutes les autres terres et seigneuries, comprises dans l'étendue des dites provinces et anciens ressorts, souverainetés et enclaves d'icelles » (2). Or, en droit féodal, le pays de la Sarre dépendait en majeure partie de l'Evêché de Metz. « Les droits de protection » reconnus à la France sur cet Evêché, s'étendaient donc indirectement au Bassin sarrois. Par le traité de Munster, en 1648, l'Empereur reconnut solennellement la « souveraineté » du Roi de France sur les trois Evêchés et leurs dépendances féodales. La même convention rendait ses Etats au Comte de Nassau-Sarrebrück, qui en avait été dépossédé, en 1637, au profit du duc de Lorraine allié à l'Empereur pendant la guerre de Trente ans.

Cette restauration, voulue par Louis XIV, fut exploitée par ses ministres pour soumettre la région à un véritable protectorat français. D'après un arrangement diplomatique conclu en 1663, entre Jean Louis de Nassau-Sarrebrück et Hugues de Lionne, le comte de Sarrebrück proclamait « sa satisfac-

(1) Cité par Babelon, *La grande question d'Occident*, T. III, p. 133.

(2) Emmercy. *Recueil des Edits enregistrés au Parlement de Metz*, 1771 I, p. 6.

tion de faire arborer en toutes les avenues et terres de son pays l'étendard de la France dans les occasions de quelque trouble » (1). Si, en droit, le pays de la Sarre demeurerait distinct du territoire français, il était en fait soumis aux directions du Gouvernement royal.

Mais le succès de ses armes inspira au Roi de brusquer l'évolution si habilement dirigée jusqu'alors et d'annexer formellement au Royaume les dépendances féodales des trois Evêchés. C'est alors, que fut entreprise la politique des « *réunions* ». Une chambre spéciale fut créée au Parlement de Metz, en 1679, pour juger des reprises qui devaient être effectuées en vertu du Traité de Munster. Par des arrêts rendus de 1680 à 1683, cette chambre prononça l'annexion à la Couronne des Terres d'Empire constituées par le Comté de Sarrebrück, le Duché de Deux-Ponts, le Comté de Bliescastel, et la Seigneurie lorraine de Hombourg. Le Roi avait acquis en outre du Duc de Lorraine, par traité, Fre-mestroff et Vaudrevange. Il se trouva ainsi, dès 1681, posséder, sauf quelques enclaves appartenant à l'archevêque de Trêves, tout le territoire actuel du Bassin de la Sarre. Louis XIV fonda Sarrelouis, près de Vaudrevange, pour faire de cette ville, qu'il dota de son nom et de ses propres armes, la capitale d'une nouvelle province française : la province de la Sarre.

Cette politique, parfaitement conforme au Droit public d'alors, manqua cependant d'habileté. Les réunions parurent, même à l'époque et en France, un coup de force en pleine paix. L'Europe se coalisa contre Louis XIV, et la France, pour avoir brusqué les choses, perdit ces régions qu'une pénétration pacifique lui eût vraisemblablement acquises. Le Traité de Ryswick, en 1697, ne laissait au Roi de ses conquêtes dans la Sarre, que Sarrelouis et quelques villages autour de la ville. Le duché de Deux-Ponts était rendu au Roi de Suède Charles XII. Le Comté de Sarrebrück, et les Seigneuries lorraines de la Sarre étaient restitués à leurs princes.

(1) Cité par Lavissee. *Histoire de France*, T. III, 2^e partie, p. 277.

L'autonomie des féodaux du bassin semblait affermie en droit par ces dispositions du traité, en fait, ces princes ne cessèrent de graviter dans l'orbite de la royauté française. Quoique le Comté de Nassau-Sarrebrück eût été érigé en Principauté, le Prince Guillaume Henri n'en vint pas moins commander, en 1737, un régiment d'infanterie français.

A la mort de Stanislas Leczinski, survenue en 1766, la couronne de France hérita du Duché de Lorraine, ce qui lui valut de nouveau la possession d'importants territoires dans le bassin de la Sarre ; mais, depuis Louis XIV, les ambitions françaises s'étaient modérées. La politique de Vergennes dans ces pays intermédiaires entre le Royaume et l'Empire tendait, selon les propres expressions de ce grand ministre, à donner à la France assez de « considération » pour grouper autour d'elle les puissances les plus faibles et les soumettre à son influence. Les instructions données le 18 Avril 1775, au Comte de Montmorin, ministre plénipotentiaire à Trèves, sont particulièrement remarquables à cet égard, il y est parlé de cette « influence par laquelle, sans altérer les formes de l'administration (de l'Evêché) ni ses rapports apparents avec le Corps germanique, Sa Majesté pourrait parvenir à en disposer pour tous les objets essentiels comme d'une province du Royaume » (1). Ces principes de sagesse et d'habileté politiques inspirèrent les efforts tentés à la fin du XVIII^e siècle par la monarchie française pour étendre son territoire jusqu'à la Sarre, en prenant ce fleuve comme limite. Des accords furent négociés avec les princes de la région pour échanger les territoires lorrains devenus français de la rive droite, contre des régions correspondantes de la rive gauche. C'est ainsi que la contrée de Merzig fut laissée en pleine propriété à l'Evêque de Trèves en échange du Saargau ; Créhange et Pettelange furent cédés au prince de Nassau-Sarrebrück, qui renonça, en faveur du Roi, à ses possessions au Sud de Sarrelouis.

A la veille de la Révolution, cette œuvre de simplification à l'amiable des questions territoriales n'était pas ache-

(1) Archives Affaires Etrangères. France Corr. Trèves. Vol. 33, f. 10.

vée et la frontière française, si toutefois l'on peut parler de frontière, dans ces régions de confins où s'enchevêtraient les souverainetés, passait encore au Nord de la Sarre, dans la région de Sarrelouis, alors qu'elle restait au sud du fleuve aux environs de Sarrebrück. En 1790, lors du partage de la France en départements, Sarrelouis fut incorporé au département de la Moselle. Cette ville envoya des délégués à la fête de la Fédération qui jurèrent en son nom le serment à l'unité de la Patrie.

Le statut féodal des autres régions du pays de la Sarre ne résista pas aux victoires de la Révolution française. Dès la fin de 1794, le Bassin fut occupé par les armées de la République : les princes s'étaient enfuis avant même que la souveraineté française fût juridiquement établie sur leurs possessions et leurs anciens sujets accueillaient avec enthousiasme les idées révolutionnaires. Quand la France songea à l'organisation de la victoire, il fut question, à l'instigation de Hoche (1), et de Carnot, de laisser une certaine autonomie aux territoires rhénans et cette formule souple, conforme à la politique de Vergennes, eût sans doute mieux réussi que la politique d'annexion sans phrases qui triompha, en 1797, après le coup d'Etat du 18 Fructidor.

Aux préliminaires de Leoben, le 8 Avril 1797, l'Empereur avait renoncé aux territoires situés sur la rive gauche du Rhin. Cette renonciation fut confirmée solennellement, en 1801, au nom de tous les princes allemands. La région de la Sarre se trouvait ainsi annexée au territoire français. Organisée administrativement par le commissaire Rudler, en 1798, elle ne constitua pas, comme sous Louis XIV, une unité administrative distincte. Sarrelouis demeurait dans le département de la Moselle. Les contrées de Sarrebrück et de Birkenfeld formaient des éléments du département de la Sarre. Le pays de Deux-Ponts appartenait au département du Mont-Tonnerre. La forte centralisation et l'ordre napoléoniens furent imposés à ces régions, naguère encore si

(1) Lettre de Hoche au Directoire, 14 Pluviose, an V.

loin de toute autorité souveraine et où régnaient les complications sans nombre d'un statut féodal.

Comme l'unité sous Louis XIV, ce régime ne devait pas durer. La défaite de l'Empereur fut le signal d'un nouveau recul de la France dans le pays de la Sarre. Le traité signé à Paris, le 30 Mai 1814, laissait toutefois en territoire français les régions de Sarrelouis et de Sarrebrück, c'est-à-dire une part importante du Bassin. Les autres contrées du territoire actuel de la Sarre se trouvaient rattachées à l'Allemagne, sous une forme encore mal définie, sans qu'il fût question d'ailleurs, de reconstituer l'électorat de Trèves dont certaines d'entre elles dépendaient sous l'ancien régime. L'administration du pays fut confiée à titre provisoire à une commission austro-hongroise qui siégea à Spire.

Le retour de Napoléon de l'Île d'Elbe, au mois de Mars 1815, arrêta les négociations de paix poursuivies à Vienne. En dépit des précautions prises par Talleyrand qui fit alors mentionner dans le pacte de la nouvelle coalition « le maintien de l'ordre de choses établi par le Traité du 30 Mai 1814 », les frontières de la Sarre, furent, après Waterloo, remises en question à la demande formelle de la Prusse qui, selon le mot de Metternich, n'ayant « égard à aucun principe de justice ou seulement de décence », se fit attribuer Sarrelouis et Sarrebrück (1). La Prusse n'avait aucun titre juridique sur la région et n'agissait que mue par l'intérêt économique. L'administration française, en effet, avait organisé dès 1810, la prospection méthodique des mines de charbon du bassin, et l'on commençait à se rendre compte de l'importance de ces richesses. Le Directeur général des Mines écrivait au Duc de Richelieu, le 30 Octobre 1815 : « les houillères du pays de Sarrebrück, sont nécessaires à l'ali-

(1) Le 26 Novembre 1815, le ministre de l'Intérieur de Louis XVIII, le marquis de Vaublanc, dans une circulaire adressée aux habitants de la Sarre, s'exprimait en ces termes :

« De nouveaux devoirs vous sont imposés ; remplissez-les avec le même zèle, la même loyauté qui vous ont toujours distingués. Cherchez dans votre constance à les remplir et même dans la pensée que le pénible sacrifice qui vous est demandé concourt à sauver la France, un adoucissement à la cruelle séparation exigée de vous par une invincible fatalité ».

mentation des mines que renferme le département de la Moselle et surtout à celle des salines du département de la Meurthe. Cette nécessité est beaucoup plus grande aujourd'hui qu'autrefois, parce que l'usage de la houille s'est considérablement répandu depuis 20 ans ». Ces lignes posaient déjà la question de la Sarre. Néanmoins, malgré les efforts de Talleyrand et l'intervention des plénipotentiaires anglais et russe, les prétentions de la Prusse prévalurent, au mépris de ses engagements.

Le traité de Vienne attribua à cette Puissance, non seulement Sarrebrück et Sarrelouis, mais encore les régions de Merzig, de Tholey et de St-Wendel, c'est-à-dire plus des trois quarts du territoire actuel du bassin de la Sarre. L'autre quart, constitué par les régions de Bliescastel, Hombourg et Deux-Ponts, fut cédé à la Bavière, comme dépendances du Palatinat rhénan. Cette répartition demeura telle pendant tout le xix^e siècle et jusqu'à la défaite de l'Allemagne en 1918.

Or, la possession du bassin par l'Allemagne au xix^e siècle, l'exploitation des mines et le développement de l'industrie sidérurgique, devaient entièrement transformer le pays sarrois. D'une contrée d'agriculture pauvre et de maigres forêts, la civilisation nouvelle allait faire l'un des centres économiques les plus actifs de l'Europe. Enfin et surtout l'emprise allemande devait diriger vers le germanisme ces contrées dont l'évolution était restée incertaine au cours des siècles. De 1815, date vraiment l'établissement d'une frontière dans ces régions. Pays de transition jusqu'alors, tour à tour dominés, occupés ou annexés par les grands Etats voisins, ils avaient conservé une indépendance de fait sous l'autorité de leurs princes féodaux par l'équilibre plus ou moins stable des influences auxquelles ils étaient soumis. Depuis l'installation de la Prusse et de la Bavière dans le Bassin de la Sarre, en dépit des souvenirs français qui subsistèrent et s'exprimèrent à diverses reprises, particulièrement dans la région de Sarrelouis (1), le germanisme triomphe.

(1) Cf. Ch. Babelon. *La grande Question d'Occident*, T. III, passim et notamment p. 264.

Le développement économique de la région détermina un accroissement considérable de la population, tant par immigration que par excédent de naissances. La contrée n'avait que 200.000 habitants en 1815 ; elle en comptait 700 mille en 1918. D'un siècle à l'autre, la population de Sarrebrück passait de 5.000 habitants à 150.000. L'immigration, en majorité prussienne, se produisit surtout de 1850 à 1870, période pendant laquelle plus de 150.000 personnes : fonctionnaires, ingénieurs, contremaîtres, ouvriers et leurs familles, vinrent *coloniser* la Sarre comme d'autres de leurs compatriotes devaient s'efforcer plus tard de coloniser l'Alsace-Lorraine ou la Pologne prussienne. Cette œuvre d'expansion, placée par certains publicistes allemands « en tête des hauts faits de l'Allemagne » (1), fut sévèrement incriminée par les négociateurs français du Traité de Versailles : « la colonisation systématique d'un pays conquis par la force déclare un mémoire de la délégation française à la Conférence de la Paix, n'est pas une excuse, mais une aggravation de l'atteinte qu'il a subie ». Quoiqu'on pense de cette assertion, la colonisation n'en est pas moins un fait avec lequel il faut compter, surtout quand il s'agit de régions qui, comme la Sarre, ont été contestées au cours des temps et dont le statut international est plutôt une question de fait qu'une question de droit. Sensible comme l'Allemagne tout entière au prestige des victoires de Bismarck, la Sarre fut encore attirée vers la Prusse (2) par la politique sociale des magnats de son industrie. Ceux-ci s'efforcèrent de gagner la confiance de leur personnel par l'organisation d'assurances sociales et l'adoption de mesures susceptibles d'améliorer la condition matérielle de cette population extrêmement dense (3) et formée d'ouvriers pour les quatre cinquièmes (4).

(1) Dr Hammerschmidt. Débat sur la Sarre au Landtag prussien, le 14 Février 1922.

(2) Le Dr W. Cohnstaedt (articles parus dans la *Frankfurter Zeitung*, Avril 1922) déclare que le ressentiment contre la Prusse qui se rencontre habituellement dans les autres régions de l'Allemagne occidentale est beaucoup moins sensible dans la région de la Sarre.

(3) 379 habitants par km². Moyenne générale de la France : 73.

(4) Rapport de la Commission de Gouvernement. *J. O.* de la Société des Nations, Juillet-Août 1920.

Curieux retour de l'histoire, l'on a pu écrire du plus célèbre de ces magnats : le baron von Stumm, « Le Roi de la Sarre », qu'il gérait l'opulente vallée « à la façon d'un fief » (1).

Ce siècle de germanisme actif a donc véritablement assimilé au reste de l'Allemagne le Bassin de la Sarre et il convenait d'en tenir compte à l'époque où l'on proclamait comme principe du droit public la liberté des peuples à disposer d'eux-mêmes.

Mais, en même temps, il se trouvait que la France avait, du fait de l'Allemagne, subi des dévastations systématiques : les plus importantes de ses mines de charbon ayant été noyées, sans nécessité de guerre, par l'ordre de l'Etat-Major allemand. Il en résultait pour elle, après la victoire, un droit absolu à obtenir les réparations appropriées et les négociateurs français estimèrent que rien n'était plus indiqué à ce titre que l'attribution à la France des mines de la Sarre. D'ailleurs, l'Alsace-Lorraine étant réintégrée dans l'unité française, il y aurait eu de graves inconvénients à dissocier les contrées de la Sarre et de la Lorraine, productrices, l'une de charbon, l'autre de fer et partant naturellement complémentaires.

Or, si le droit public contemporain consacre le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, il n'en tient pas moins le plus grand compte des nécessités économiques qui, à mesure que l'humanité se développe et que la civilisation se complique, conditionnent de plus en plus directement la vie des sociétés. Les deux principes : économique et politique, se trouvaient donc en présence. De la nécessité de satisfaire à la fois à ces deux principes et de trouver, par conséquent, un moyen terme entre deux solutions extrêmes, naquit, lors de la Conférence de la Paix, la Question de la Sarre.

(1) Georges Goyau. *L'Allemagne religieuse. Le Protestantisme*, p. 243. Ce régime assez patiemment supporté tout d'abord finit d'ailleurs par peser à la classe ouvrière et l'expression de « *Stumm'sche System* » était devenue synonyme d'oppression dans l'opinion des chefs socialistes.

Théorie de l'organisation internationale prévue par le Traité de Versailles en ce qui concerne le Bassin de la Sarre

M. Tardieu qui prit une part active aux négociations de l'hôtel Crillon, a relaté dans son ouvrage : « *La Paix* » (1), l'histoire des pourparlers concernant la Sarre. Il a montré, de façon saisissante, le conflit qui mit aux prises à ce propos le Président Wilson et M. Clémenceau, conflit dont la solution fut suggérée dans ses grandes lignes par M. Lloyd George.

A la fin de Mars 1919, la délégation française remit aux plénipotentiaires des grandes Puissances un Mémoire exposant les droits historiques de la France sur la partie du Bassin de la Sarre qui lui avait été laissée par le Traité de Paris en 1814 (c'est-à-dire sur les régions de Sarrelouis et de Sarrebrück). Ce Mémoire signalait en outre la nécessité pour la France d'obtenir la propriété des mines du Territoire en compensation de la destruction de ses mines du Nord. Dès le début de la discussion, le Président Wilson se montra hostile à toute annexion et M. Lloyd George répéta sa formule habituelle : « Ne renouvelons pas la faute commise par l'Allemagne en 1871, au nom du droit historique ». Le plénipotentiaire britannique se montrait, par contre, disposé à admettre la propriété de l'Etat français sur les mines. Le Président Wilson se rallia à cette manière de voir, mais à condition qu'il ne serait question ni de déplacer la frontière, ni de créer un Etat indépendant.

(1) Tardieu (A.). *La Paix*, Ch. VIII, p. 277 sq.

Le principe du droit de propriété de la France sur les gisements houillers de la Sarre étant admis, il restait à en prévoir l'application.

Un comité composé de trois experts, français, anglais et américain (1), se réunit pour étudier la question et, après de laborieuses séances, M. Tardieu sut faire triompher le point de vue français selon lequel il semblait nécessaire de suspendre la souveraineté allemande dans le Territoire de la Sarre et d'y instituer un régime politique spécial afin d'assurer, dans des conditions pratiques, l'exploitation des mines par l'Etat français. Comme conclusion de leurs travaux, les trois experts signèrent la déclaration suivante : « Si les articles ci-dessus, dont la substance apparaît nécessaire au point de vue économique et social, devaient être appliqués sans que fût établi un régime spécial administratif et politique, des difficultés sérieuses et des conflits surgiraient inévitablement. »

Les deux solutions proposées déjà à cet égard par le gouvernement français : constitution d'un Etat indépendant lié à la France par une union douanière et : souveraineté de la Société des Nations avec mandat confié à la France et plébiscite au bout de 15 ans, avaient été écartées.

Quand le Conseil des Quatre fut saisi du rapport des experts, le 8 Avril 1919, M. Lloyd George prit nettement position : « Je donnerais, dit-il, au Bassin de la Sarre l'indépendance sous la Société des Nations » et il développa un plan dont les grandes lignes devaient être celles du compromis qui fut finalement adopté. Toutefois le Président Wilson ne céda pas sur l'heure. Sans vouloir admettre l'établissement d'un régime spécial, il proposa la constitution d'une commission arbitrale chargée de trancher les différends qui pourraient naître entre les autorités allemandes administrant la Sarre et les représentants du gouvernement français pour l'exploitation des mines. Sur l'observation des délégués français, qu'il convenait de prévenir les contestations

(1) Les trois experts étaient M. Tardieu pour la France, le ^{Pr} Charles Haskins pour les Etats-Unis et M. Headlam Morley pour l'Angleterre.

plutôt que d'ouvrir une ère de procès perpétuels, il consentit à envisager la transformation de cette commission arbitrale en commission d'administration. M. Tardieu posa alors les trois questions suivantes : 1^o La souveraineté allemande sera-t-elle suspendue ? 2^o La Commission aura-t-elle pleins pouvoirs y compris celui de révoquer les fonctionnaires ? 3^o Les élections au Reichstag seront-elles supprimées ? Le Président Wilson ayant répondu affirmativement à ces trois demandes, M. Clémenceau accepta le compromis et les experts furent chargés de préparer un texte conformément à ces principes.

**

Les clauses du Traité de paix, relatives au Statut international de la Sarre figurent à la Section IV de la partie III de cette convention et font l'objet des articles 45 à 50 et de l'Annexe qui les complète.

Nous nous proposons d'étudier ces dispositions et la manière dont elles ont été appliquées, mais, avant d'en entreprendre l'examen détaillé, nous nous efforcerons d'en donner un aperçu d'ensemble, d'en analyser les principes et d'en déterminer les caractères juridiques.

Les idées générales qui ont présidé à l'élaboration des dispositions du Traité relatives à la Sarre peuvent se classer sous trois rubriques :

1^o Cession des Mines à la France.

2^o Institution d'un régime politique provisoire destiné à permettre la libre exploitation des mines tout en sauvegardant les droits et les intérêts de la population.

3^o Dispositions relatives au statut définitif du territoire : Plébiscite.

1^o CESSIION DES MINES A LA FRANCE.

L'article 45 dispose qu' « en compensation de la destruction des mines de charbon dans le Nord de la France, et à valoir sur le montant de la réparation des dommages de guerre dûs par l'Allemagne, celle-ci cède à la France la

propriété entière et absolue, franche et quitte de toutes dettes ou charges, avec droit exclusif d'exploitation des mines de charbon, situées dans le Bassin de la Sarre... »

« Ce principe est commenté par le chapitre I de l'Annexe qui apporte notamment les précisions suivantes : ... « L'Etat français aura le droit d'exploiter ou de ne pas exploiter les dites mines ou de céder à des tiers le droit de les exploiter, sans avoir à obtenir aucune autorisation préalable ni à remplir aucune formalité... » (§ 1) « Le droit de propriété de l'Etat français s'appliquera aux gisements libres et non encore concédés ainsi qu'aux gisements concédés quels qu'en soient les propriétaires actuels... » (§ 2). « En ce qui concerne les mines exploitées, le transfert de la propriété à l'Etat français s'appliquera à toutes les dépendances des dites mines, notamment à leurs installations et matériel d'exploitation, tant superficiels que souterrains, à leur matériel d'extraction, usines de transformation de la houille en énergie électrique, coke et sous-produits, ateliers, voies de communication, canalisations électriques, installation de captage et de distribution d'eau, terrains et bâtiments tels que bureaux, maisons de directeurs, employés ou ouvriers, écoles, hôpitaux et dispensaires, aux stocks et approvisionnements de toutes natures, aux archives et plans et en général à tout ce dont les propriétaires ou exploitants des mines ont la propriété ou la jouissance en vue de l'exploitation des mines et de leurs dépendances... (§ 3) « Les mines et autres immeubles devenus la propriété de l'Etat français ne pourront jamais être l'objet de mesures de déchéance, de rachat, d'expropriation ou de réquisition ni de toute autre mesure portant atteinte au droit de propriété... (§ 11).

La délimitation du territoire dont les bornes sont définies à l'art. 48 du Traité de Paix, a été fixée, nous l'avons indiqué, à un point de vue purement économique. Aucune considération historique ni géographique n'est intervenue pour diriger ce tracé, les négociateurs n'ont voulu que déterminer l'étendue du bassin houiller. Les avis des experts ont d'ailleurs différé, à ce sujet. Les limites du bassin,

définies en 1919, par le Comité d'études (1), comprenaient la partie Sud de la principauté de Birkenfeld et la région de Deux-Ponts, dépassant ainsi de 5 à 10 kilomètres au Nord et de 10 kilomètres, à l'Est la frontière actuelle. Finalement, l'accord se fit sans trop de peine sur le tracé indiqué à l'article 48 qui peut être considéré comme satisfaisant : « Le Territoire de la Sarre, tel qu'il est défini par le Traité, écrivaient MM. Vidal Lablache et Gallois (2), comprend la région où se trouvent les puits de mines et les industries qui en dépendent et tout autour celle où habitent les mineurs et les ouvriers d'industrie. »

Le droit de propriété reconnu à la France sur les houillères de la Sarre dont l'Etat français avait été le prospecteur et le premier organisateur sous Napoléon I^{er} ne résulte pas d'une restitution. Ce n'est pas en qualité d'inventeur que le Gouvernement français est remis en possession de ces mines. Il s'agit en réalité d'une cession à titre onéreux puisque la valeur des houillères est imputée au compte général des réparations.

La souveraineté allemande subsistant à titre éminent sur le territoire de la Sarre (3), bien que privée en fait de toutes ses conséquences pratiques, le Docteur Wehberg en conclut, dans une très intéressante étude sur la Question de la Sarre (4), que les mines n'appartiennent à la France que comme *domaine privé* et non comme *domaine public*, car un Etat ne peut posséder de propriété publique sur un territoire soumis à une souveraineté étrangère. Il y a néanmoins une différence essentielle entre les droits de la France sur les houillères sarroises et ceux d'un Etat quelconque sur un immeuble possédé par lui en territoire étranger : alors qu'en droit public, les immeubles sont de statut réel et que tout propriétaire, fût-il un Etat, doit se soumettre à la législation du lieu de situation de sa propriété, les droits

(1) Travaux du Comité d'Etudes, T. I., planche VII.

(2) Le Bassin de la Sarre, 1919, p. 9.

(3) Annexe Ch. III, § 35 a.

(4) Dr Hans Wehberg, *Saargebiet. Die Staats- und völkerrichtliche Stellung des Saargebietes*, Munchen-Gladbach, 1924.

de la France sur les mines de la Sarre résultent d'une convention : le Traité de Versailles et ne sauraient être restreints ni modifiés sans novation à ce traité. La situation internationale qui en résulte constitue une nouveauté dans le droit des gens et peut être comparée, selon M. Fauchille (1), à certains cas du droit privé « où la propriété d'un fonds est, non pas indivise, mais séparée entre deux personnes différentes : l'une étant propriétaire de la surface, l'autre du dessous (comp. art. 553 Code Civil français. Loi française sur les mines du 21 Avril 1810) ». Mais, en droit privé, une situation aussi délicate est possible parce que les tribunaux sont une garantie du maintien de l'ordre et que leur présence oblige les intéressés à jouir chacun de son droit sans chercher à troubler celui d'autrui. En droit international public, pareille organisation judiciaire n'existant pas avec le même caractère obligatoire, il a été nécessaire de prévoir un régime spécial pour en tenir lieu.

Le maintien, à titre éminent, de la souveraineté allemande sur le Territoire de la Sarre et les dispositions instituant une consultation populaire pour fixer le statut définitif du Territoire, procèdent du respect du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. L'attribution des mines du bassin en toute propriété à la France résulte d'une nécessité économique de l'ordre de celles que le droit public contemporain admet, nous le verrons plus bas, comme génératrices de droits. La distinction entre ces deux idées a été formulée de façon particulièrement nette par le Pr Haskins, l'expert américain chargé de collaborer à la rédaction des articles du Traité relatifs à la Sarre. « Si la population avait été consultée, déclare-t-il, elle aurait certainement voté pour rester allemande, mais il restait à débattre, si elle avait le droit de conférer en même temps à l'Allemagne par son vote les mines que ce pays avait prises en 1815, sans consulter personne. Le contrôle des gisements minéraux d'une importance capitale par la population qui se trouve disséminée à la surface ne constitue pas un élément nécessaire du prin-

(1) Fauchille. *Manuel de Droit international public*, 1922, T. I., p. 685.

cipe de *self-determination*, en particulier quand cette population fait partie d'un Etat qui a détruit les mines des autres. La séparation entre les mines et la population, peut parfois être gouvernée par des considérations internationales : (« *The separation of mines from people may sometimes be governed by international considerations.* ») (1).

Ces considérations internationales ont donné naissance à un véritable *droit économique* qui peut être mis en parallèle avec le droit politique des peuples à disposer d'eux-mêmes, se combiner avec lui ou même lui faire échec dans certains cas. C'est ainsi que le § 5 de l'annexe aux articles 87 et 88 du Traité de Versailles dispose que les frontières entre l'Allemagne et la Pologne en Haute-Silésie, devront être déterminées après le plébiscite « en tenant compte du vœu exprimé par les habitants, ainsi que de la situation géographique et économique des localités » (2). Dans le même ordre d'idées des déplacements de populations ou des échanges de minorités ethniques ont été admis quand celles-ci vivaient sur des territoires qui, pour des raisons géographiques ou économiques, ne pouvaient être rattachées aux Etats dont leur volonté les eût fait dépendre (3). Mais, alors qu'au cours de l'histoire suivant les alternances de la force, l'un des deux principes : économique ou politique avait toujours été sacrifié à l'autre, quand ils s'opposaient en un même lieu, le droit public actuel essaie d'introduire une procédure de conciliation. En 1870, Bismarck annexait par « *nécessité géographique* », l'Alsace-Lorraine à l'Allemagne. En 1914, la France et ses Alliés victorieux, en présence de la *nécessité économique* d'attribuer à l'Etat français les mines de la Sarre cherchèrent et trouvèrent un compromis pour permettre cette attribution sans annexion du territoire

(1) Cité par Osborne. *The Saar Question*, 1923, p. 77 et suiv.

(2) Cf. également. Traité de Versailles, art. 98, etc.

(3) Cf. Convention concernant l'échange des populations grecques et turques, conclue à Lausanne, le 30 janvier 1923, entre la Grèce et la Turquie. Art. I. : « Il sera procédé, dès le 1^{er} mai 1923, à l'échange obligatoire des ressortissants turcs de religion grecque orthodoxe établis sur les territoires turcs et des ressortissants grecs de religion musulmane établis sur les territoires grecs ».

contre la volonté des habitants. C'est ce compromis qui constitue le principe de l'organisation internationale prévue pour le Territoire de la Sarre.

2^o INSTITUTION D'UN RÉGIME POLITIQUE PROVISOIRE DESTINÉ A PERMETTRE LA LIBRE EXPLOITATION DES MINES PAR LA FRANCE, TOUT EN SAUVEGARDANT LES DROITS ET LES INTÉRÊTS DE LA POPULATION.

Il est stipulé à l'article 49 que « l'Allemagne renonce en faveur de la Société des Nations, considérée ici, comme fidéicommissaire au gouvernement du Territoire ci-dessus spécifié. » L'Allemagne ne renonce pas pour le présent à sa souveraineté, mais seulement aux effets pratiques de cette souveraineté, à savoir le gouvernement du Territoire. Ce gouvernement est délégué à la Société des Nations, sous une forme de droit international qui est comparée au fidéicommis en droit privé.

Il semble que le terme de « fidéicommissaire » employé dans le texte français du Traité, soit moins exact pour exprimer cette idée que le mot de *trustee* qui figure au texte anglais ou l'expression de *treuhänder* dont se servent les traducteurs allemands. En droit privé en effet, le mot fidéicommissaire désigne l'appelé, la personne qualifiée indirectement en cas de substitution, alors que le *grevé*, celui qui recueille immédiatement le bien dont l'attribution ultérieure au fidéicommissaire est prévue, porte le nom de *fiduciaire*. Le titre de fiduciaire eût donc mieux convenu pour désigner le rôle confié à la Société des Nations. C'est elle en effet, qui hérite du gouvernement de la Sarre à charge d'en disposer à l'expiration d'un délai déterminé en faveur de la personne du droit des gens qui recueillera d'une façon définitive la souveraineté sur le Territoire en vertu du plébiscite.

Mais cette distinction est sans grandes conséquences car les discussions qui ont précédé la rédaction des articles du Traité relatifs à la Sarre ainsi que l'esprit dans lequel ces articles ont été conçus, nous invitent à penser que l'intention des négociateurs correspond à la conception anglaise du *trust*

plutôt qu'à l'idée française du *fideicommiss*. Les deux notions en effet ne sont pas identiques. Dans son traité de droit civil anglais, Ernest Lehr analyse la différence qui les sépare et fait observer que le *fideicommiss* a généralement en droit français une acception plus étroite que le trust en droit anglais : Le fideicommiss, déclare-t-il, « désigne un bien dont le grevé ne jouit que pendant un temps donné et à charge de le transmettre intact au substitué appelé à en jouir après lui. Or, ce n'est pas là, le caractère du trust ; jamais celui qui en a la garde et l'administration, jamais le trustee ne peut tirer du bien, aucun bénéfice ni profit personnel, il n'en est investi, dès le début, que dans l'intérêt exclusif de la personne qu'on désigne encore sous la vieille expression normande de *cestui que trust*. Le trustee tient donc, du dépositaire, du mandataire, du commissionnaire, de l'administrateur comptable de la fortune d'autrui, bien plus que du grevé en matière de substitution ». Il paraît bien que ce soit dans ce sens plus général que se soient prononcés les négociateurs du Traité. Le terme *fideicommissaire* employé dans le texte français n'y figure donc que comme traduction du mot *trustee* et, dès lors, cette question de terminologie a moins d'importance. C'est dans un sens étymologique ou grammatical et non dans un sens strictement technique que doit être entendue l'expression de fideicommissaire qui est adoptée. La Société des Nations est « considérée ici comme fideicommissaire. » (2), parce que c'est à elle qu'est commise la fiducie, c'est-à-dire le trust du Bassin de la Sarre.

En droit romain, à l'origine, le fideicommiss servait fréquemment à gratifier les « personnes incertaines », enfants posthumes par exemple ; il en est de même de la procédure organisée sur le point qui nous occupe par le Traité de Paix, car l'identité de la personne du droit des gens appelée à bénéficier du Gouvernement du Territoire de la Sarre à l'arrivée du terme prévu n'est pas encore déterminée et dépendra d'un événement futur : le vote des habitants.

(1) Lehr (Esnest). *Éléments de Droit civil anglais*, 1906, T. I., p. 291.

(2) Traité de Versailles, art. 49.

Le docteur Wehberg (1), a émis l'opinion que la souveraineté allemande sur le territoire étant simplement suspendue et non abolie, la Société des Nations se trouvait être fiduciaire en première ligne pour le compte du Reich allemand dont le Bassin de la Sarre reste partie intégrante et en seconde ligne seulement pour le compte du successeur éventuel de l'Allemagne. Selon lui, cette fiducie pour les intérêts du Reich, doit se manifester de la part de la Société des Nations, non seulement par un souci particulier des droits des habitants de la Sarre, mais aussi par le fait d'écarter tout « dommage de l'Allemagne » (2), qui ne résulterait pas de la lettre du Traité de Paix. Cette analyse paraît subtile à l'excès et il semble à la fois plus simple et plus exact de conclure, comme nous l'indiquions tout d'abord et comme le fait également le Docteur Franck (3), que la fiducie du gouvernement de la Sarre est commise à la Société des Nations pour le compte de la personne du droit des gens à qui le Bassin doit échoir en vertu du plébiscite.

Le rôle imparté de la sorte à la Société des Nations est précisé par le Chapitre II de l'Annexe. Les principales dispositions en sont les suivantes : « Le Gouvernement du Territoire du Bassin de la Sarre sera confié à une Commission représentant la Société des Nations. Cette Commission aura son siège dans le Territoire du Bassin de la Sarre. » (§ 16). « La Commission de Gouvernement... sera composée de cinq membres nommés par le Conseil de la Société des Nations » (§ 17). « La Commission de Gouvernement aura sur le Territoire du Bassin de la Sarre, tous les pouvoirs de gouvernement appartenant antérieurement à l'Empire allemand, à la Prusse et à la Bavière »... (§ 19). « La Commission de Gouvernement aura le plein usufruit des propriétés autres que les mines et appartenant tant au titre du domaine public qu'au titre du domaine privé au Gouvernement de l'Empire allemand ou au Gouvernement de tout Etat allemand sur le Territoire du Bassin de la Sarre ».

(1) Op. cit. p. 10.

(2) « *In der Vermeidung jeglicher Schädigung Deutschlands* »...

(3) Cité par Wehberg, op. cit. p. 10.

« Les lois et règlements en vigueur sur le Territoire du Bassin de la Sarre au 11 Novembre 1918 (réserve faite des dispositions édictées en vue de l'état de guerre) continuent à être applicables. Si pour des motifs d'ordre général ou pour mettre ces lois et règlements en accord avec les stipulations du présent traité, il était nécessaire d'y apporter des modifications, celles-ci seraient décidées et effectuées par la Commission de Gouvernement après avis des représentants élus des habitants pris dans telle forme que la Commission décidera ». (§ 23). « Sous le contrôle de la Commission de Gouvernement, les habitants conserveront leurs assemblées locales, leur liberté religieuse, leurs écoles, leur langue » (§ 28).

« Les tribunaux civils et criminels existant sur le Territoire du Bassin de la Sarre seront maintenus. Une cour civile et criminelle sera constituée par la Commission de Gouvernement pour juger en appel des décisions rendues par lesdits tribunaux et statuer sur les matières dont ceux-ci n'auront pas à connaître. Il appartiendra à la Commission de Gouvernement de pourvoir au règlement d'organisation et de compétence de ladite Cour. La justice sera rendue au nom de la Commission de Gouvernement. » (§ 25).

« La Commission de Gouvernement aura seule le pouvoir de lever des taxes et impôts dans les limites du Territoire du Bassin de la Sarre ». (§ 26).

« ... Il appartiendra à la Commission de Gouvernement de pourvoir en toutes circonstances à la protection des personnes et des biens dans le Territoire du Bassin de la Sarre ». (§ 30).

« Le Territoire du Bassin de la Sarre sera soumis au régime douanier français... » (§ 31).

« Aucune prohibition, ni restriction ne sera imposée à la circulation de la monnaie française sur le Territoire du Bassin de la Sarre... » (§ 32).

3^e DISPOSITIONS RELATIVES AU STATUT DÉFINITIF DU TERRITOIRE : PLÉBISCITE.

L'article 49, § 2 dispose : « A l'expiration du délai de 15 ans, à dater de la mise en vigueur du présent traité, la population dudit Territoire sera appelée à faire connaître la souveraineté sous laquelle elle désirerait se voir placée ».

Le Chapitre III de l'Annexe précise dans quelles conditions aura lieu cette consultation populaire. Il est ajouté que « la Société des Nations décidera de la souveraineté sous laquelle le Territoire sera placé en tenant compte du désir exprimé par le vote de la population... » (§ 35). Le vote « portera sur les trois alternatives suivantes : a) maintien du régime établi par le présent traité et par la présente annexe ; b) union à la France ; c) union à l'Allemagne. Dans les deux premiers cas, les mines demeurent la propriété de l'Etat français, dans le troisième elles doivent faire retour à l'Allemagne à charge par elle d'en payer la contre-valeur, à la France, selon une procédure prévue au Traité.

Le principe de cette consultation populaire n'appelle pas de commentaires particuliers. Il est une des applications du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, selon lequel des plébiscites ont été organisés par le Traité de Paix non seulement en Sarre, mais en Prusse orientale, en Haute-Silésie, en Carinthie et, d'une manière générale, là, où existait quelque doute pour l'attribution d'un territoire. Le lieu n'est pas de discuter cette conception qui, poussée à l'extrême, justifierait le droit illimité de sécession et risquerait, théoriquement du moins, de compromettre la stabilité politique de beaucoup d'Etats ; qu'il nous suffise de constater que si cette idée comme toute idée humaine est imparfaite, elle est du moins plus près de l'équité que les principes de droit public encore en vigueur il y a cent ans et au nom desquels l'Europe fut partagée au Congrès de Vienne, en 1815. Le souci n'était alors que d'évaluer les contrées suivant divers critères dont le principal était le nombre des habitants : selon un mot fameux « on partageait des âmes. » Aujourd'hui, ce sont les âmes qui décident des partages et cette procédure est incontestablement plus conforme à la dignité humaine.



Telles sont les grandes lignes de l'organisation internationale déterminée par le Traité de Paix pour le Bassin de la Sarre.

L'esprit dans lequel ces dispositions ont été prises se trouve précisé par un échange de lettres qui eût lieu à la fin de Mai 1919, entre le Président de la Conférence de la Paix et le chef de la délégation allemande : M. de Brockdorf-Rantzau (1). Ce dernier, tout en reconnaissant que la France eût droit à des réparations en nature pour la destruction des Mines du Nord, protestait contre le régime prévu à l'égard de la Sarre et offrait d'y substituer un plan de livraisons de charbons de la Ruhr (2). Les Puissances alliées et associées répondirent (3) qu'elles avaient choisi la forme particulière de réparation à laquelle elles s'étaient arrêtées parce qu'elles estimaient que la destruction des mines du Nord de la France était une action d'un caractère tel, qu'elle demandait une réparation spéciale et « *exemplaire* ». Si l'on se reporte en effet au Mémoire présenté par la délégation française, on lit que la destruction des mines du Nord de la France « n'a pas été le résultat du hasard ou des opérations de guerre. Elle a fait partie intégrante du plan économique de l'Etat-Major allemand. Ce plan imprimé à Munich, par l'ordre du Quartier-Maître général allemand, en Février 1916, dû à deux cents experts et portant sur 4.031 entreprises, expose en détail le profit escompté par l'Allemagne de la disparition des mines et des industries françaises. La préméditation est donc établie » (4). Après avoir invoqué ce caractère exemplaire de l'attribution des mines de la Sarre à l'Etat français, M. Clémenceau ajoutait qu'aucun accord analogue à celui que proposait la délégation alle-

(1) Note de la délégation allemande à la Conférence de la Paix, 13 Mai 1919. Livre blanc allemand, 1921, N° 25.

(2) Note du 16 Mai 1919. Livre blanc allemand, 1921, N° 26.

(3) Note du 24 Mai 1919. Livre blanc allemand, 1921, N° 27.

(4) Cf. Pr Dr Hermann Schumacher. *Die Stellung des Saargebiets in der Weltwirtschaft*, 1919. Aveu partiel de cette préméditation : destruction « *auch bedauerlicherweise absichtlich* ».

mande en offrant la livraison de charbons de la Ruhr, ne donnerait à la France la sécurité et la certitude que lui conféraient la pleine propriété et la libre exploitation des mines de charbon de la Sarre.

*
**

Après avoir indiqué le cadre général du statut international du Bassin de la Sarre et l'esprit dans lequel ce cadre fut dressé, il importe de rechercher les caractères principaux de cette organisation internationale.

Le régime institué par le Traité de Paix pour le Bassin de la Sarre, s'apparente aux organisations déterminées par cet acte diplomatique pour les autres régions soumises à plébiscite comme le Sleswig, la Haute-Silésie et la Prusse orientale. Mais, tandis que dans chacune de ces contrées le délai à courir avant la consultation populaire était relativement restreint (1), celui-ci doit durer 15 ans pour le Territoire de la Sarre (Annexe, Ch. III, § 34). D'où la nécessité de constituer plus solidement l'organisation sarroise, car il en est de la vie des peuples comme de celle des individus : si la respiration peut s'arrêter plusieurs secondes, elle ne saurait cesser des heures entières. Seul un pouvoir d'administration a été prévu pour les Commissions internationales installées au Sleswig, en Haute-Silésie, ou en Prusse orientale, Commissions qui ne peuvent ni légiférer ni lever les impôts (2) ; au contraire, la Commission de Gouvernement du Territoire de la Sarre reçoit « tous les pouvoirs de gouvernement appartenant antérieurement à l'Empire allemand, à la Prusse et à la Bavière ». Elle est investie du pouvoir législatif et du droit de percevoir l'impôt (Annexe § 19, 23, 26).

Les Commissions internationales instituées pour l'administration de la Haute-Silésie, du Sleswig ou de la Prusse orientale, en attendant le plébiscite dans ces régions, devaient

(1) Haute Silésie : Art. 87 et 88 Annexe, § 4, « le délai... ne pourra être moindre de 6 mois et excéder 18 mois », Slesvig. Art. 109 : Plébiscite « 3 semaines après l'évacuation du pays par les troupes allemandes ».

(2) H. Silésie. Art. 87 et 88 Annexe, § 2, etc...

être nommées par les Puissances victorieuses : leur création n'ajoute rien aux conceptions anciennes du droit international, elles sont exactement comparables à la Commission composée de prussiens et d'autrichiens à qui échet en 1814, le soin d'administrer les pays rhénans repris à la France. L'autorité confiée à la Commission de Gouvernement du Territoire de la Sarre, agissant au nom de la Société des Nations, représente une forme plus complète et moins précaire du droit international.

Quelle est donc la condition internationale du Territoire du Bassin de la Sarre ?

Il est certain que ce Territoire n'est pas un Etat au sens plein du mot, cela résulte de l'esprit même dans lequel les négociateurs du traité en ont conçu l'organisation et notamment des déclarations formelles du président Wilson. Au reste, l'Etat pouvant être défini « une communauté indépendante organisée d'une manière permanente sur un territoire déterminé » (1), il est clair que ce caractère essentiel de permanence manque précisément au Bassin de la Sarre pour constituer un Etat. L'Office central des chemins de fer a consacré au statut international de la Sarre un rapport (2), à l'occasion de la proposition faite par la Commission de Gouvernement pour l'adhésion du Bassin à la Convention de Berne. L'Office conclut que le Territoire de la Sarre formait « un Etat particulier » dont le caractère correspondait à peu près à la conception de « *l'hereditas jacens* » en droit privé (3) : Cette analyse serait exacte s'il était certain qu'au bout de la période transitoire l'organisation actuelle dût être consacrée par le plébiscite et maintenue à titre définitif ; mais le souci de l'impartialité interdit de décider *à priori* dans ce sens et il faut conclure que le Territoire de la Sarre n'est pas un Etat.

On ne saurait non plus soutenir comme l'ont fait von

(1) Lehr (E.). *Grande Encyclopédie*. Art. Souveraineté.

(2). Reproduit au Livre blanc allemand, 1921, p. 108.

(3) « *Einen besonderen Staat, dessen Character ungefähr dem Zivilrechtlichen Gebilde der hereditas jacens entspricht* ».

Roenne et le Pr Hatschek de Göttingen (1), qu'il s'agit, en ce qui concerne la Sarre, d'une servitude d'Etat (*Staats-servitut*) au bénéfice de la Société des Nations et à la charge du Reich allemand. Le Dr Wehberg fait observer que le caractère provisoire de l'installation de la Société des Nations dans la Sarre est en contradiction avec la conception (d'ailleurs très controversée en droit international) de la servitude. Il ajoute qu'en la matière, il ne s'agit pas seulement d'une limitation de certains droits de souveraineté, mais de la transmission de l'ensemble du Gouvernement à la Société des Nations.

Si le territoire de la Sarre n'est pas un Etat, il n'en constitue pas moins une individualité politique et un sujet du droit international. Sans doute les Etats, souverains ou non, entièrement indépendants ou de capacité limitée, constituent les « *personnes normales* » (2) du droit des gens, mais à côté de ces personnes normales du droit des gens il existe des « *personnes artificielles* : entités politiques qui ne sont pas des Etats, mais qui sont néanmoins régies par les règles du droit international » (2). La Sarre est dans ce cas et c'est à tort, semble-t-il, que le gouvernement allemand a formulé un avis contraire, en lui contestant « d'une manière générale » le droit de « jouer le rôle d'une personne possédant la capacité d'agir » (3), et en déclarant que le Territoire « forme l'objet d'une administration, mais ne constitue pas un nouveau sujet du droit public et international. »

Les négociateurs du traité ont eu, au contraire, nous l'avons vu, le souci d'organiser un gouvernement véritable et non une simple « administration » du Territoire. Le statut international définitif du Bassin de la Sarre étant subordonné à un événement futur : le plébiscite, ils ont voulu, sans préjuger en aucune façon les résultats de ce plébiscite, consti-

(1) Cités par Wehberg, op. cit. p. 9.

(2) Gidel (G.), La condition internationale de la Papauté. *Revue de droit international public*, 1911, T. 18, p. 589.

(3) Lettre du gouvernement allemand au Secrétaire général de la Société des Nations, 12 Janvier 1923, au sujet de la convention franco-sarroise sur les doubles-impositions. Traduction française fournie par le Gouvernement allemand. Documents du Conseil de la Société des Nations. C. 84 M. 28, 1923 I.

luer une organisation telle que tout se passe, comme si, dès la mise en vigueur du Traité, le Bassin de la Sarre constituait un Etat autonome. Les questions de principes étant réservées, il s'agissait de résoudre un problème pratique, celui de la vie internationale du Territoire. La souveraineté allemande sur le pays subsistait, mais privée de tous ses effets ordinaires, les Sarrois de nationalité allemande conservaient celle-ci, mais cessaient d'être des ressortissants allemands, car ils ne relevaient plus des autorités germaniques. Il convenait de substituer à ces données théoriques reléguées dans un plan idéal des conceptions douées en pratique des mêmes effets. La constatation de cette méthode expérimentale éclaire la condition internationale de cette « entité politique qu'est en fait le territoire de la Sarre ». (1) Cette procédure explique notamment que la Commission de Gouvernement n'ait que l'usufruit et non la pleine propriété des biens « autres que les mines et appartenant tant au titre du domaine public qu'au titre du domaine privé au Gouvernement de l'Empire allemand ou au gouvernement de tout Etat allemand sur le Territoire du Bassin de la Sarre ». L'on comprend également qu'une sorte d'*indigénat* (2) sarrois ait été créé pour régler les rapports du gouvernement de la Sarre avec ses administrés indépendamment de leur nationalité particulière qui est maintenue par le Traité.

Les négociateurs du Traité n'ont donc pas prétendu modifier en droit, pour ce qui est de la Sarre, les concepts juridiques de Souveraineté, de Qualité d'Etat, de Nationalité, de Propriété des domaines public et privé de l'Etat. Se plaçant sur le terrain des faits, ils se sont contentés d'insituer les pouvoirs de gouvernement, l'individualité internationale, les droits d'usufruit de la Commission de Gouvernement. Celle-ci a complété leur œuvre en promulguant une Ordonnance sur la condition d'habitant de la Sarre et ainsi

(1) « Ein Staatswesen das ist *de facto* das Saargebiet ». Joseph Halperin. Articles sur la Sarre. *Neue Zürcher Zeitung*, Janvier 1922.

(2) Condition juridique analogue prévue par les Traités des Minorités sous le terme « Indigénat » (*Heimatsrecht*). Conventions entre les Puissances alliées et associées et la Tchécoslovaquie, 10 Sept. 1919, art. 3 et 4, et la Yougoslavie, 5 Décembre 1919, art. 3 et 4.

fut organisé cet *Etat de fait* que forme le Territoire de la Sarre.

Bien que situées dans des plans différents, ces diverses conceptions de droit et de fait ne sont pas antinomiques. Il ne manque aux secondes pour coïncider avec les premières que ce qui fonde dans le droit public contemporain la légitimité de ces notions, c'est-à-dire le consentement de la population. Si le plébiscite se prononçait en faveur du maintien du régime actuel, cet Etat de fait se transformerait en Etat de droit et il appartiendrait à la Société des Nations de le constater en organisant en conséquence, le statut définitif du Territoire de la Sarre.

Mais jusqu'à la consultation populaire, il convient de ne préjuger en rien la destinée de ce pays et la logique veut que le gouvernement en soit organisé avec le souci d'une parfaite impartialité. Le Dr Wehberg (1), rappelle que la Commission de Gouvernement n'avait d'abord été conçue que comme commission arbitrale pour juger des différends qui naîtraient entre la France et l'Allemagne par suite du transfert des mines. Ce rôle, déclare-t-il, lui a été maintenu par le Traité de Paix (§ 33), et la Société des Nations, qui représente en la matière des intérêts allemands aussi bien que des intérêts français, doit maintenir entre eux un juste équilibre. La recherche d'une neutralité absolue résulte donc, conclut-il, non seulement de l'idée générale de la Société des Nations, mais aussi de la nature particulière de l'organisme chargé du Gouvernement du Territoire de la Sarre.

L'on ne peut qu'approuver l'exactitude de cette analyse.

L'une des principales garanties d'impartialité réside dans le caractère international de la Commission de Gouvernement du Bassin de la Sarre. Non seulement, en effet, cette commission représente la Société des Nations, expression la plus haute de l'autorité internationale, mais encore elle doit, aux termes mêmes du traité, être composée de personnes de nationalités différentes. Le paragraphe 17 de l'Annexe au

(1) Op. cit. p. 8.

Traité dispose en effet, que « la Commission de Gouvernement sera composée de cinq membres, nommés par le Conseil de la Société des Nations et comprendra un membre français, un membre non français originaire et habitant du Territoire du Bassin de la Sarre et trois membres ressortissants à trois pays autres que la France et l'Allemagne. »

**

Après avoir ainsi mentionné les principaux caractères du statut international de la Sarre, il convient de situer celui-ci parmi les autres manifestations de l'organisation internationale. Nous le comparerons à cette fin aux cas qui peuvent présenter quelque analogie avec lui : aux mandats, à quelques cas de condominium, à l'administration de certaines villes, au gouvernement international de territoires plus étendus. Nous verrons que le statut de la Sarre constitue à la fois, la plus complète et la plus solidement agencée des expériences de gouvernement international que l'on ait tentées.

Remarquons tout d'abord, que l'administration internationale est un fait récent. Elle date du dernier quart du xix^e siècle (1).

Elle s'est d'abord exercée dans le domaine des intérêts économiques et sociaux et un grand nombre d'Unions ou d'organisations se sont constituées pour la gestion de ces intérêts : Union télégraphique en 1865 ; Union postale universelle en 1874 ; Union internationale pour le transport des marchandises par chemin de fer en 1890 ; Union anti-esclavagiste en 1890 ; Conseils sanitaires internationaux à Alexandrie et à Constantinople en 1892 et 1893 ; Administration internationale des principaux fleuves internationaux, du Danube notamment, etc. Ces divers cas de gestion internationale ont, d'une manière générale, entièrement réussi. Ils concernaient, en effet, des questions administratives pour lesquelles les Etats contractants consentaient, sans trop de difficulté, à aliéner ou à subordonner leurs propres pouvoirs de gouvernement.

(1) Cf. Kazanski. L'Administration internationale. *Revue générale de Droit international public* 1902, T. 9, p. 353.

Dans le domaine politique, l'organisation internationale a toujours été d'un maniement plus délicat. Les manifestations en sont néanmoins fréquentes et c'est aux plus caractéristiques d'entre elles que nous comparerons le statut international de la Sarre.

Le statut de la Sarre se distingue d'abord des régimes institués dans certains pays sous le nom de *Mandats*, par le Traité de Paix. Le mandat est caractérisé par l'attribution à un Etat déterminé de droits de gouvernement sur un pays qui est considéré comme incapable, pour un temps plus ou moins long, de se gouverner librement. Cette forme juridique constitue une véritable tutelle et impose à l'Etat mandataire une tâche d'éducation civile et politique que ne comporte pas le gouvernement de la Sarre, gouvernement qui, au surplus, est international et non l'œuvre d'un seul Etat comme le mandat.

Le statut international de la Sarre diffère très nettement aussi du statut de Dantzig (1). Cette ville, en effet, est érigée en *ville libre* sous la protection de la Société des Nations; son statut est ainsi fixé de manière définitive. Celui du Bassin sarrois s'en rapprocherait si le plébiscite dans cette région consacrait à titre permanent l'organisation prévue par le Traité de Paix, mais pour la période transitoire qui nous occupe, le statut de la Sarre s'en distingue par son caractère provisoire.

L'organisation internationale de la Sarre est encore plus différente des cas d'administration de la Bosnie-Herzégovine par l'Autriche ou de l'Ile de Chypre par les Anglais (2), cas auxquels l'a comparée le Professeur Frank de Munich (3). Ces deux exemples, en effet, caractérisent de véritables annexions déguisées. Le maintien de la souveraineté ottomane sur ces territoires restait purement théorique et les Puissances occupantes devaient exercer, sans limitation de durée et uniquement dans leur intérêt propre, une autorité

(1) Sur le Statut de Dantzig. Cf. Geneviève Levesque, *La situation internationale de Dantzig*. Thèse, Paris 1924.

(2) En vertu des traités de 1878.

(3) Cité par Wehberg, op. cit. p. 9.

qu'aucun contrôle analogue à celui de la Société des Nations, n'était prévu pour limiter.

Une situation internationale qui se rapproche à certains égards de celle du Territoire de la Sarre, avait été établie pour les provinces péruviennes de Tacna et d'Arica par le traité d'Ancon, en 1883. Il était dit à l'article 3 de cette Convention que le territoire de ces deux provinces deviendrait « la propriété du Chili » et serait « soumis à la législation et aux autorités chiliennes pendant une période de dix années... Ce délai expiré, un plébiscite » devait décider « par voie populaire, si le territoire des dites provinces resterait définitivement sous la domination et sous la souveraineté du Chili ou s'il continuerait à faire partie du territoire péruvien ». Quelles que soient les analogies de cette organisation avec le statut de la Sarre, on aperçoit facilement les différences : aucune gestion internationale n'était prévue en attendant le plébiscite. Celui-ci d'ailleurs, n'eut jamais lieu : le régime prévu, bien loin de comporter un essai impartial d'organisation internationale, n'était en fait qu'une annexion déguisée.

Le Statut de la Sarre se distingue en outre, des administrations internationales d'ordre politique qu'on désigne sous le nom de *condominium*. Cette dernière forme de droit concerne en effet, un partage de souveraineté entre deux ou plusieurs nations sur un même territoire. Tel est le cas du pouvoir exercé conjointement par la Prusse et l'Autriche sur le Sleswig-Holstein avant la guerre de 1864 ou celui de l'autorité partagée actuellement entre la France et l'Angleterre aux Nouvelles-Hébrides. Ce régime, en principe temporaire, comparable à l'invidision en droit privé, n'est institué qu'au bénéfice des Etats participants et précède, en général, un partage de territoires. Le Bassin de la Sarre, soustrait à la fois à l'autorité des deux Puissances intéressées à sa possession, ne saurait être confondu avec cette organisation internationale qui comporte au contraire la coexistence de souverainetés distinctes en un même lieu.

Les statuts internationaux envisagés ou réalisés pour certains ports se rapprochent davantage de l'organisation

sarroise. Ils s'en écartent cependant par un caractère politique moins prononcé, car ils concernent en général un territoire peu étendu et ont surtout pour objet la sauvegarde d'intérêts économiques.

M. Fauchille rappelle (1) qu'en 1821, un ancien officier français avait adressé au Ministère des Affaires Étrangères, une note proposant l'internationalisation de Constantinople. La ville et son arrière-pays eussent formé un nouvel Etat gouverné par un Sénat de délégués des gouvernements membres de la Sainte-Alliance. Cette idée, dont la réalisation ne fut jamais tentée, présente de réelles analogies avec la conception du Gouvernement de la Sarre. Elle en diffère cependant par le caractère moins général de l'autorité chargée de nommer la Commission investie des pouvoirs de gouvernement. La Sainte-Alliance n'était alors, en effet, qu'une entente diplomatique et ne constituait pas une organisation internationale d'ensemble comme la Société des Nations de nos jours.

Dans le même ordre d'idées, il convient de citer le Conseil municipal de Shanghai (2), dont les membres sont choisis indépendamment de leur nationalité par la population étrangère de la ville. Ce Conseil a tous les pouvoirs d'administration municipale sur les établissements étrangers. Toutefois cette organisation n'est pas, à proprement parler, une organisation internationale car les Conseillers sont choisis à titre privé et non désignés par les Gouvernements.

Le Traité de Sèvres, du 10 Août 1920 avait prévu (3) pour la ville de Smyrne un régime plus voisin de celui du Territoire de la Sarre. La souveraineté ottomane sur Smyrne était maintenue en théorie pour une durée d'au moins cinq ans (4). Mais la Grèce recevait tous les pouvoirs de gouvernement. Un parlement local devait être institué qui pourrait, à l'expiration du délai de cinq ans, demander le rattachement

(1) Cf. Fauchille. *Manuel de Droit international public*, T. I, p. 725.

(2) Cf. Wellington Koo. *The Status of Aliens in China*, p. 232.

(3) Art. 65.

(4) Cf. Fauchille. *Manuel de Droit international public* T. I, p. 692.

ment de Smyrne à la Grèce. Le rattachement à la Turquie n'était pas envisagé. Il s'agissait plutôt, en l'occurrence, d'un régime de transition destiné à préparer l'annexion du pays par la Grèce. Le statut de la Sarre est conçu dans un esprit tout différent et le droit de décision des habitants, lors du plébiscite, est loin d'être restreint dans de telles conditions.

Citons encore, pour mémoire, le statut actuel de Tanger qui comporte le maintien de la souveraineté chérifienne sur le port, le gouvernement en étant confié à des administrateurs désignés par les principales Puissances intéressées.

Il convient de mentionner enfin des cas où de véritables gouvernements internationaux ont été institués pour des territoires étendus et non plus seulement dans les limites d'un port de commerce. Ces cas ont été ceux du Congo, en 1885, et de l'Albanie, en 1913 (1).

L'Acte général de Berlin, du 26 Février 1885, créa un *Etat libre* dans les limites du Bassin du Congo et le plaça « sous la garde » du Roi des Belges. Les négociateurs avaient eu nettement l'intention de constituer là un *Etat international*, mais le Roi Léopold ayant seul consenti à financer l'organisation prévue, cette région devint bientôt son *apanage personnel*. En 1908, l'*Etat libre* du Congo fut converti en colonie belge.

L'Albanie fut dotée d'une *Commission internationale de Contrôle*, par la Conférence des Ambassadeurs réunie à Londres, en Juillet 1913. Le pays, déclaré indépendant, devait être gouverné sous le contrôle de cette Commission qui comprenait un Albanais et un représentant de chacune des cinq grandes Puissances. Il fût convenu que chaque membre présiderait à tour de rôle pendant un mois. Les questions administratives devaient être réglées par un simple vote, mais celles qui, sur l'intervention d'un membre de la Commission, étaient considérées comme ayant un caractère politique, n'étaient résolues qu'après avis des Gouvernements

(1) Cf. Francis Bowes Sayre. *Experiments in international administration*. New-York, 1919.

respectifs. Pas plus que l'Etat libre du Congo, cette organisation ne put être maintenue (1).

**

Si l'on examine l'ensemble de ces expériences internationales, l'on constate qu'elles ont, en général, réussi pour la gestion d'intérêts économiques ou sociaux. Par contre le succès en devenait plus incertain dès qu'elles revêtaient un caractère politique. Fructueuses encore quand les intérêts commerciaux l'emportaient sur les intérêts politiques, elles échouaient presque sûrement, dans le cas contraire, et les échecs retentissants des organismes institués au Congo ou en Albanie, ont pu faire croire à l'impossibilité d'un gouvernement international (2). Faudrait-il en conclure, par analogie, que le statut international de la Sarre — politique au premier chef — fût voué, lui aussi, à l'insuccès ?

Non, sans doute, car si l'on recherche les causes de précarité de la plupart des régimes cités, l'on constate qu'elles n'existent pas pour le cas de la Sarre. Dans son très intéressant ouvrage relatif aux « expériences d'administration internationale », le professeur américain Francis Bowes Sayre déclare que l'explication de l'insuccès des gouvernements internationaux réside dans le fait que, jusqu'à présent, les nations, répugnant à restreindre l'exercice de leurs souverainetés respectives, n'ont jamais consenti à accorder un pouvoir effectif de contrôle à un corps international. Il distingue trois raisons principales de l'échec de ces organismes politiques : 1^o L'impuissance virtuelle de l'organe exécutif ; 2^o le peu d'importance de l'objet et, en conséquence, l'indifférence des Etats membres ; 3^o l'impossibilité de la réalisation des conditions à l'origine. Il est clair qu'aucun de ces trois motifs n'existe pour la Sarre. La Commission de Gouvernement est douée, en effet, aux termes du Traité,

(1) Le Prince chef du Gouvernement contrôlé par la Commission, quitta Durazzo le 24 Mai 1914. Dans les derniers jours de Juillet éclatait la guerre européenne. Le pays fut occupé par les armées autrichiennes au début de 1916.

(2) A la deuxième assemblée de la Société des Nations, Lord Robert Cecil fit allusion aux « essais d'administration internationale antérieurs dont l'insuccès est proverbial ». Cf. J. O. Société des Nations, Août 1923.

de pouvoirs très étendus. Elle a la compétence de la compétence (Annexe, § 33) ; elle prend toutes ses décisions, quelle qu'en soit la gravité, à la majorité des voix et sans que l'unanimité soit requise (Annexe, § 19), garantie efficace contre les lenteurs ou la mollesse d'un gouvernement qui serait soumis à la règle habituelle en matière internationale de l'unanimité nécessaire (1). Enfin et surtout, le gouvernement de la Sarre ne représente pas un groupe de Puissances victorieuses, mais la Société des Nations toute entière, c'est-à-dire, en principe, l'ensemble des pays civilisés. Ce caractère est sans précédent dans l'histoire du Droit comme la réalisation même de la Société des Nations.

Le Gouvernement international organisé pour le Territoire de la Sarre, est donc l'expérience à la fois la plus complète et la plus cohérente qui ait jamais été tentée d'une gestion internationale dans le domaine politique. Le statut de la Sarre est une forme entièrement neuve du droit public, une création juridique d'autant plus curieuse à analyser qu'elle s'écarte davantage des formules connues.

Nous avons jusqu'alors envisagé de façon abstraite les caractères juridiques du statut de la Sarre : caractère provisoire et avant tout pratique, personnalité du droit des gens, caractère international dans l'acception la plus large, cohésion et force du régime par rapport aux autres essais d'administration internationale, nouveauté du système, tels sont les principaux points qui ont retenu notre attention, mais cette étude théorique ne présente qu'un intérêt spéculatif, il importe davantage de savoir comment, en pratique, ont joué les clauses du Traité, relatives à la Sarre et comment le statut international de ce territoire a été, en fait, organisé.

Nous examinerons donc de quelle manière les dispositions du Traité de Versailles relatives au statut de la Sarre ont été réalisées et comment celles-ci ont été complétées par la Commission de Gouvernement au cours de ces quatre premières années de l'exercice de ses pouvoirs.

(1) Le Président de la Conférence de la Haye, en 1907, déclarait : « Le premier principe de toute conférence est celui de l'unanimité ; il n'est pas une forme vaine mais la base de tout arrangement politique ».

III

Application des dispositions du Traité de Versailles relatives au Territoire de la Sarre

Lorsqu'en Novembre 1918, éclata la révolution allemande conséquence de la défaite, la Sarre tomba comme le reste de l'Allemagne, sous l'autorité des conseils d'ouvriers et de soldats, mais ce régime fut de courte durée. Dès le 20 Novembre 1918, les armées françaises pénétraient dans le pays et celui-ci se trouvait désormais soumis au régime de l'occupation militaire. Jusqu'à la mise en vigueur du Traité de Paix la souveraineté allemande continua néanmoins de s'étendre sur la région et les habitants prirent part aux élections qui eurent lieu en 1919, pour la formation de la Constituante allemande, de la Constituante prussienne et de la Constituante bavaroise.

A partir du 10 Janvier 1920, date d'entrée en vigueur du Traité de Paix, la souveraineté allemande sur la Sarre fut suspendue. En attendant l'installation de la Commission de Gouvernement, les autorités militaires d'occupation devaient continuer d'exercer le contrôle du gouvernement et de l'administration du Bassin. Les Puissances alliées et associées s'étaient d'ailleurs engagées, aux termes d'une lettre adressée, le 5 Janvier 1920, par le Président de la Conférence de la Paix au Président de la délégation allemande, à « réduire au minimum » cette période transitoire (1).

De fait, dès le 13 Février suivant, une décision du Conseil de la Société des Nations, constituait la Commission de

(1) 1^{er} rapport de la Commission de Gouvernement du Territoire de la Sarre. *Journal Officiel* de la Société des Nations, Avril-Mai 1920.

Gouvernement du Territoire de la Sarre, Commission qui devait entrer en fonctions huit jours plus tard. Cette décision fut prise sur le rapport du délégué de la Grèce, M. Caclamanos (1), ce rapport, approuvé à l'unanimité par le Conseil, reste l'un des textes les plus importants sur la question de la Sarre. En même temps, le Conseil de la Société des Nations adoptait des instructions pour la Commission de Gouvernement, instructions dont nous aurons à examiner les principales dispositions.

Les personnalités à qui la Société des Nations fit alors appel pour siéger à la Commission, furent M. Rault, de nationalité française, M. de Boch, d'origine sarroise, M. Lambert, de nationalité belge, et M. de Moltke Huitfeldt, de nationalité danoise. Il était prévu qu'un cinquième membre de nationalité canadienne serait désigné quand le Gouvernement britannique aurait fait connaître son avis sur certaines candidatures proposées.

Conformément au rapport adopté par le Conseil, deux principes essentiels étaient admis, concernant, l'un la nationalité du Président, l'autre l'étendue des pouvoirs de la Commission.

Le Président de la Commission de Gouvernement devant, aux termes du paragraphe 18 de l'Annexe, remplir « les fonctions d'agent exécutif de la Commission », c'est-à-dire jouer un rôle prépondérant dans le Gouvernement du Territoire, sa désignation présentait une importance particulière. Or le Conseil fut d'avis, que la présidence de la Commission devait revenir au membre français : « Le bien-être de la population de la Sarre, déclarait le rapporteur, les nécessités de l'ordre dans cette région exigent une collaboration assidue entre le Gouvernement français qui, par le Traité, détient une partie très importante de la vie économique du Bassin et la Commission de Gouvernement à laquelle le Conseil confère la mission de son administration. On ne peut mieux assurer cette collaboration que par les relations que le Président de la Commission entretiendra avec le Gouver-

(1) *Journal Officiel* de la Société des Nations, Mars 1920.

nement français, par sa connaissance des détails de l'administration française qui, comme toute administration, constitue un mécanisme délicat et compliqué, par la garantie de bons rapports avec la France qu'il portera pour ainsi dire en lui-même parce qu'il est français. Je considère que le membre français de la Commission, seul, parmi ses collègues pourrait remplir ces conditions essentielles ».

Les fonctions de Président de la Commission de Gouvernement furent confiées au membre français, M. Rault. Ce mandat lui a été depuis lors constamment renouvelé et toujours à l'unanimité.

Un second point non moins important du rapport approuvé par le Conseil, concerne les pouvoirs de la Commission. Il fut décidé qu'il convenait de laisser à la Commission de Gouvernement la plus grande liberté d'action. L'article 1^{er} des instructions du Conseil déclare : « Le Conseil de la Société des Nations, estime qu'il n'est ni nécessaire ni opportun de donner à l'avance à la Commission des instructions détaillées en dehors de celles qui figurent à l'Annexe, avant de pouvoir se baser sur l'expérience acquise ». En conséquence, les sept autres articles de ces instructions se bornent à rappeler quelques-unes des dispositions du Traité et à régler deux questions, que cette convention n'avait pas résolues, celle du traitement (1) des membres de la Commission et celle de la nomination éventuelle de leurs suppléants (2).

La Commission de Gouvernement avait donc les mains libres pour organiser *en fait* le Statut de la Sarre institué *en droit* par le Traité de Paix.

Pour procéder à l'étude du régime réalisé, nous examinerons d'abord, comment la Commission s'est constituée

(1) Le Conseil de la Société des Nations, en Février 1920, avait fixé à 100.000 francs (français) le traitement annuel des Membres de la Commission de Gouvernement et à 50.000 francs (français) l'indemnité de frais de représentation perçue annuellement par le Président en sus de son traitement. En Mars 1924, le Conseil a relevé ces chiffres de 25 % à dater du 1^{er} Avril 1924 ; le traitement des Membres de la Commission de Gouvernement s'est ainsi trouvé porté à 125.000 francs et l'indemnité du Président à 62.000 francs.

(2) Les règles prescrites à cet égard seront examinées plus loin, p. 53.

elle-même en tant que Gouvernement, puis nous recherchons comment elle a organisé l'individualité politique qu'il lui appartenait de gouverner. Depuis cinq ans que le régime fonctionne, l'ère d'organisation du statut de la Sarre peut être considérée comme terminée : les résultats actuels nous permettent une étude d'ensemble du système.

**

Le Traité de Paix disposait (Annexe. § 16) que la Commission de Gouvernement aurait son siège dans le Territoire du Bassin de la Sarre : la Commission nommée par le Conseil de la Société des Nations, le 13 Février 1924, entra officiellement à Sarrebrück et prit possession du pouvoir, le 26 du même mois. Les habitants de Sarrelouis avaient adressé au Secrétaire Général de la Société des Nations, une pétition pour que leur ville fût, en raison de son rôle historique, désignée comme capitale de la Sarre. Le Conseil estima qu'il convenait de laisser à la Commission de Gouvernement le choix de la capitale (1). Usant des pouvoirs qui lui étaient reconnus, la Commission choisit la ville de Sarrebrück qui, par suite de son développement au XIX^e siècle, était devenue le véritable centre économique et administratif de la région. Il fut décidé toutefois que Sarrelouis deviendrait le chef-lieu judiciaire du Bassin et que la Cour Suprême y serait installée.

La Commission de Gouvernement du Territoire de la Sarre constitue une personne du droit des gens. Selon une Ordonnance du 6 Février 1923, elle possède, en droit public comme en droit privé, la personnalité juridique. Commentant cette Ordonnance, le Dr Wehberg signale (2) que la Commission a par conséquent le droit de posséder et d'acquérir sans que ce droit puisse être restreint.

En qualité de représentants de la Société des Nations, et conformément à l'article 7 du Pacte (3), les membres de

(1) Instructions de la Société des Nations à la Commission de Gouvernement. Art. 2.

(2) Op. cit. p. 15.

(3) Pacte de la Société des Nations, art. 7, § 4.

la Commission de Gouvernement bénéficient « dans l'exercice de leurs fonctions des privilèges et immunités diplomatiques ». Une circulaire de la Direction des Finances et des Forêts, datée du 1^{er} Avril 1921, dispose que les membres de la Commission de Gouvernement jouissent d'un droit « d'exterritorialité » et sont exempts, en conséquence, des impôts directs. Cette immunité a été inscrite dans la législation sarroise par l'Ordonnance du 8 Décembre 1923, approuvée par le Landesrat.

Si l'on examine les pouvoirs dont est dotée la Commission de Gouvernement, on se rend compte que ceux-ci sont très étendus. Ce sont vraiment, selon les termes du Traité, des « pouvoirs de Gouvernement ». Le memorandum présenté par le Gouvernement britannique, lorsque la question de la Sarre fut examinée au Conseil de la Société des Nations, en Juillet 1923, portait seulement le mot « administration » pour désigner ces pouvoirs. Le représentant de la France au Conseil, M. Hanotaux, s'éleva contre cette terminologie en formulant les observations suivantes (1) : « Une Commission de Gouvernement n'administre pas. Ce n'est pas un organe administratif mais un Gouvernement et il y a une nuance, en français, entre les deux expressions ». Le représentant de l'Angleterre, Lord Robert Cecil, en convint. Il est vrai que la Commission de Gouvernement est plus qu'un organisme administratif, elle a même des attributions plus étendues qu'un Gouvernement parlementaire puisqu'elle possède, sauf exceptions prévues au traité, non seulement, le pouvoir exécutif, mais aussi le pouvoir législatif et décide de l'organisation du Pouvoir judiciaire. Ces attributions résultent formellement des § 19, 23 et 25 de l'Annexe au Traité relative à la Sarre.

On a pensé pouvoir comparer la Commission de Gouvernement au Conseil fédéral suisse (2) ; la seule ressemblance résulte du fait que le Chef de l'Etat se trouve en même temps ministre. En réalité, aucun gouvernement con-

(1) Procès-verbal des débats, *J. O.* de la Société des Nations, Août 1923.

(2) Priou, *L'organisation politique et économique du Territoire de la Sarre*. Thèse, Paris 1921.

temporain ne comporte, au même titre que la Commission un tel cumul d'attributions. Et, n'étaient les restrictions dont nous parlerons plus loin, celui-ci ferait plutôt songer aux pouvoirs qu'exerçait le Grand Conseil à Venise, au XIII^e siècle. Cette forme de Gouvernement, si contraire à la règle de la séparation des pouvoirs, généralement admise aujourd'hui en droit constitutionnel, s'explique et se justifie par le caractère exceptionnel et provisoire du régime institué pour le Bassin de la Sarre, régime qui ne résulte pas d'une décision spontanée de la population, mais constitue une création artificielle du Traité de Paix.

Les pouvoirs de la Commission de Gouvernement sont encore affermis par le paragraphe 33 de l'Annexe qui confère à cet organisme le droit « de résoudre toutes questions auxquelles pourrait donner lieu l'interprétation des dispositions qui précèdent... »

Comment la Commission de Gouvernement a-t-elle organisé ses pouvoirs ? Les instructions du Conseil de la Société des Nations lui laissaient toute latitude à ce sujet. L'article 4 de celles-ci dispose en effet que « la Commission fixera elle-même ses règles de procédure ». Deux indications précises résultaient toutefois du Traité de Paix, à savoir que le Président devait remplir les fonctions « d'agent exécutif de la Commission » (1), et que les décisions devaient être prises « à la majorité des voix » (2). Lorsque la question du Gouvernement de la Sarre fut examinée au Conseil de la Société des Nations, en Juillet 1923, M. Rault eût l'occasion de préciser comment, en pratique, ces dispositions du Traité avaient été appliquées. Sur une question de Lord Robert Cecil qui disait (3) : « Si je comprends bien, le Président doit assurer l'exécution des directives et des instructions de la Commission dont il est l'agent exécutif », M. Rault répondit : « Lorsque la Commission est arrivée en Sarre en 1920, elle s'est trouvée en présence de deux théo-

(1) Annexe Sarre paragraphe 18.

(2) Annexe Sarre paragraphe 19.

(3) Cf. Compte-rendu des séances. J. O. de la Société des Nations, Août 1923.

ries : on pouvait dire que le Président étant agent exécutif de la Commission centraliserait entre ses mains tous les pouvoirs d'administration, mais on pouvait dire aussi que la Commission de Gouvernement pour administrer la Sarre dans l'esprit du Traité de Paix devait répartir entre les membres les différentes attributions gouvernementales. C'est à cette dernière solution que la Commission s'est arrêtée... Il a été convenu que chaque membre aurait des attributions définies et que, dans cet ordre d'idées, il aurait sa liberté complète d'action. Voici la façon dont les attributions ont été réparties... : Le membre français de la Commission de Gouvernement qui était en même temps Président, devait avoir forcément les Affaires Etrangères, mais on lui a donné aussi, sur sa demande expresse, l'Intérieur et la Sûreté Générale... On lui a donné également le Commerce, l'Industrie et le Travail et subsidiairement il a eu et il a encore les Assurances Sociales. Le membre belge a été chargé des Travaux Publics, Chemins de Fer et Postes, Télégraphes, Téléphones. Le Commissaire danois a été chargé de l'Instruction Publique, des Cultes, de la Justice. A ce moment, le commissaire canadien, M. Waugh n'était pas encore arrivé et on a donné au membre sarrois de la Commission les Finances, en réservant au membre canadien le Ravitaillement et les Œuvres d'hygiène et d'assistance publique et sociale.

« Les attributions des Commissaires sont strictement respectées : chacun est maître absolu dans son petit Ministère. Il n'est fait de réserve que pour les questions de nominations de quelques hauts fonctionnaires supérieurs qui sont effectuées, soit par le membre de la Commission, soit décidées en Commission. La méthode de travail est la suivante : chaque membre est libre pour les questions ordinaires d'administration, mais lorsque les décisions à prendre touchent à des modifications de lois ou de règlements ou encore entraînent une intervention financière, c'est-à-dire, nécessitent un crédit, ou, d'une façon générale, lorsque l'affaire intéresse la Commission tout entière, la question est portée devant elle à sa réunion hebdomadaire. Ces réunions sont extrêmement laborieuses ; elles durent en moyenne cinq heures ou même plus.

Chaque membre dépose devant la Commission un rapport sur la question dont il a demandé la mise à l'ordre du jour. Ce rapport doit être communiqué en principe à tous les membres de la Commission quelques jours avant la réunion. Il est lu en séance et il est l'objet d'une discussion dans laquelle tous les membres de la Commission, s'ils le jugent utile, présentent leurs observations. Puis les conclusions en sont approuvées ou amendées ou encore le rapport est envoyé au service compétent pour une nouvelle étude. Bref, toutes les décisions sont passées au crible d'une discussion extrêmement sérieuse entre tous les membres de la Commission de Gouvernement. Par conséquent, tous les rapports ainsi présentés par les différents membres de la Commission sont ratifiés ou non par un vote pris à la majorité des voix. En règle générale, les neuf-dixièmes des rapports sont adoptés à l'unanimité ».

Il n'y a rien à ajouter à ces explications si claires et si précises sur le fonctionnement de la Commission de Gouvernement.

Au principe selon lequel les décisions de la Commission doivent être prises à la majorité des voix, se rattachent deux importantes questions : celle du droit de démission des Commissaires et celle de la validité des mesures adoptées en l'absence de l'un d'eux.

Ainsi que le faisait observer M. Hanotaux, au Conseil de la Société des Nations, en Juillet 1923, les votes de la Commission de Gouvernement étant émis à la majorité, il ne saurait y avoir « d'opinion de la minorité ». « Quand le vote est acquis, l'opinion de la majorité devient celle du corps délibérant tout entier ». Cette manière de voir a été confirmée par la résolution prise alors par le Conseil, décision selon laquelle « la Commission dont le Président est l'agent exécutif est toujours collectivement responsable de l'accomplissement des fonctions qu'elle assigne à l'un quelconque de ses membres en vue de faciliter la solution rapide des problèmes de gouvernement. »

Néanmoins, à la suite de la grève des fonctionnaires, au mois d'août 1920, M. de Boch, membre sarrois de la

Commission de Gouvernement, s'était déclaré hostile aux mesures adoptées par ses collègues. Par un télégramme adressé le 6 août 1920, au Secrétaire Général de la Société des Nations, il avait donné sa démission de Membre de la Commission en indiquant « que la situation créée par les conditions faites, contre son avis, aux anciens fonctionnaires pour leur nomination rendait sa situation intenable. » M. Caclamano qui fut le rapporteur de l'affaire devant le Conseil, posa alors la question de savoir si cette démission devait être admise (1). M. de Boch a accepté déclarait-il, lors de sa nomination, d'être Membre d'une Commission dont les décisions peuvent être prises à la majorité. Sa nomination était faite pour la durée très limitée d'un an. On peut se demander si un Membre de cette Commission a bien le droit de se retirer de son poste pour des raisons d'ordre politique ». Toutefois, des considérations d'opportunité conduisirent à accepter cette démission mais l'on ne peut considérer que la question de fond ait été tranchée et il semble qu'à moins de circonstances d'une gravité exceptionnelle, les membres de la Commission soient tenus d'accomplir leur mandat sans pouvoir renier la solidarité qui les unit à leurs collègues.

Il paraîtrait, en outre, qu'en vertu de la règle majoritaire, la Commission pût valablement prendre des décisions, en l'absence d'un ou deux de ses membres. Le Traité ne donne aucune indication à ce sujet et l'article 5 des Instructions de la Société des Nations, laisse à la Commission de Gouvernement elle-même, le soin de décider si et le cas échéant dans quelle mesure, ses résolutions seraient valables lorsqu'elles auraient été prises dans ces conditions (2). En insistant pour que cette latitude fût laissée à la Commission de Gouvernement, M. Caclamano déclarait, toutefois, que lorsqu'il s'agirait de décisions d'une importance particulière : interprétation du Traité ou litiges entre la France et l'Alle-

(1) Cf. *J. O.* de la Société des Nations, Octobre 1920.

(2) Cette latitude est d'ailleurs conforme au paragraphe 33 de l'Annexe qui donne compétence à la Commission pour l'interprétation des clauses du Traité la concernant.

magne, la présence de tous les membres de la Commission paraissait nécessaire.

Pour ce qui est de la désignation éventuelle de suppléants des Commissaires, le Traité de Paix ne fixe pas non plus de procédure. M. Caclamanos fut d'avis que cette désignation éventuelle devrait être faite par le Conseil de la Société des Nations. Il ajoutait d'ailleurs « qu'une exception s'imposait, toutefois, en ce qui concerne le membre français et le membre originaire de la Sarre qui devaient être autorisés à nommer en cas d'urgence leur suppléant provisoire ». Cette exception se justifie en raison de l'importance essentielle qu'offre la présence constante et simultanée aux réunions de la Commission d'agents représentant les intérêts français et les intérêts sarrois.

Si étendus que soient les pouvoirs de la Commission de Gouvernement, ils ne sont cependant pas sans limites. Celles-ci résultent, aux termes même du Traité de Versailles : 1^o) des droits reconnus à la France en vertu de la propriété des mines et de l'extension à la Sarre du régime douanier français ; 2^o) des droits et libertés garantis à la population sarroise ; 3^o) du contrôle exercé par la Société des Nations en sa qualité de « fideicommissaire ».

Nous examinerons successivement les rapports de la Commission de Gouvernement avec le Gouvernement Français, la population sarroise et la Société des Nations.

RAPPORTS DE LA COMMISSION DE GOUVERNEMENT AVEC LE GOUVERNEMENT FRANÇAIS

« L'ensemble des stipulations du Traité concernant la Sarre », fait remarquer M. Léon Bourgeois dans son ouvrage sur l'œuvre de la Société des Nations (1), tend « à faire le nécessaire pour permettre à la France de bénéficier complètement de la possession et de l'exploitation des mines ». Il suffira pour s'en rendre compte de citer les paragraphes suivants de l'Annexe. § 8 : « Aucun obstacle ne sera apporté aux travaux complémentaires de voies ferrées ou de voies

(1) *L'œuvre de la Société des Nations, 1920-1923*, p. 316.

d'eau que l'Etat français jugerait nécessaires pour assurer l'évacuation et le transport des produits des mines et de leurs dépendances... ». § 9: « L'Etat français pourra toujours requérir l'application des lois et règlements miniers allemands en vigueur au 11 Novembre 1918... pour l'acquisition des terrains qu'il jugera nécessaires à l'exploitation des mines ». § 10: « Les mines et autres immeubles devenus la propriété de l'Etat français ne pourront jamais être l'objet de mesures de déchéance, de rachat, d'expropriation ou de réquisition, ni de toute autre mesure, portant atteinte aux droits de propriété ». § 13: « La contribution des mines et de leurs dépendances, tant au budget local du Territoire du Bassin de la Sarre qu'aux taxes communales, sera fixée en tenant un juste compte de la valeur proportionnelle des mines par rapport à l'ensemble de la richesse imposable du Bassin ». § 14: « L'Etat français pourra toujours fonder et entretenir, comme dépendances des mines les écoles primaires et techniques à l'usage du personnel et des enfants de ce personnel et y faire donner l'enseignement en langue française... ». § 31: « Le Territoire du Bassin de la Sarre sera soumis au régime douanier français... ». § 32: « Aucune prohibition ni restriction ne sera imposée à la circulation de la monnaie française dans le Territoire du Bassin de la Sarre... ».

Tous ces droits constituent autant de bornes à la compétence de la Commission de Gouvernement. Pour en tenir compte, il est indispensable que cette Commission soit en rapports par l'entremise de son Président, son agent exécutif, avec le Gouvernement français. C'est précisément en considération de ces obligations et pour en faciliter l'accomplissement que le Conseil de la Société des Nations a porté son choix, nous l'avons vu, sur le membre français pour présider la Commission. Il en résulte que M. Rault a un double rôle à jouer vis-à-vis du Gouvernement français, un rôle personnel et officieux en tant que membre français de la Commission, un rôle officiel en tant qu'agent exécutif d'un Gouvernement international. Cette procédure est délicate et a motivé des questions précises de la part du délégué de l'An-

gleterre au Conseil de la Société des Nations, en Juillet 1923. Lord Robert Cecil demanda à M. Rault (1) : « s'il estimait qu'il était de son devoir de rester en relations avec le Gouvernement français en ce qui concernait les droits de la France sur les mines ou pour tout ce qui regarde l'administration de la Sarre ». A quoi M. Rault répondit : « Le membre français de la Commission de Gouvernement doit tenir compte des indications qui lui sont données par la France pour défendre ses intérêts spéciaux dans la Sarre. Au point de vue de l'administration générale, ce n'est plus le membre français de la Commission de Gouvernement qui intervient, mais le Président de la Commission de Gouvernement ». Il ajoutait : « Tout ce qui est adressé au Président de la Commission en tant que Président peut être communiqué à la Commission de Gouvernement. Il en est de même pour ce qui peut être adressé par la France au membre, français de la Commission de Gouvernement ». Mais « les lettres écrites par un Gouvernement au représentant de sa nationalité à titre non officiel n'ont pas à être communiquées ». Lord Robert Cecil demanda alors à M. Rault si « étant donné la situation très délicate dans laquelle se trouvent tous les organismes internationaux, il ne pensait pas qu'il devrait être établi que toutes les correspondances officielles entre les membres de la Commission et les Gouvernements dont ils sont ressortissants, devraient être communiquées à tous les membres de la Commission ». M. Rault déclara que « chaque membre de la Commission était absolument maître chez lui. Qu'il dirigeait ses services comme il l'entendait. Qu'il devait simplement, lorsqu'une question était délicate ou qu'elle réclamait une décision qui engageait la responsabilité, tout au moins morale, des membres de la Commission, ou lorsqu'il y avait un crédit à voter, faire un rapport à la Commission ».

Il s'agit, en dernière analyse, d'une question de « conscience », selon le mot employé par M. Rault.

(1) Cf. Compte-rendu des débats. J. O. de la Société des Nations, Août 1923.

La procédure ainsi précisée a reçu l'approbation du Conseil de la Société des Nations.

**RAPPORTS DE LA COMMISSION DE GOUVERNEMENT
AVEC LA POPULATION SARROISE**

Quels sont maintenant les rapports de la Commission de Gouvernement avec la population sarroise ?

Le traité de Paix énumère plusieurs garanties limitant dans une certaine mesure les pouvoirs de la Commission à l'égard de ses administrés. Il est dit notamment, au paragraphe 23 de l'Annexe, que les modifications à apporter par la Commission aux lois et règlements en vigueur « seraient décidées et effectuées après avis des représentants élus des habitants pris dans telle forme que la Commission décidera » et que « dans la fixation des conditions et des heures de travail pour les hommes, les femmes et les enfants, la Commission de Gouvernement devra prendre en considération les vœux émis par les organisations locales du travail ainsi que les principes adoptés par la Société des Nations. Le paragraphe 26 dispose en outre qu'... « aucune taxe nouvelle, sauf douanière, ne pourra être établie sans consultation préalable des représentants élus des habitants ». Enfin, il est ajouté, au paragraphe 28 : « Sous le contrôle de la Commission de Gouvernement, les habitants conserveront leurs assemblées locales, leurs libertés religieuses, leurs écoles, leur langue ». L'esprit de ces dispositions a été résumé aux termes de la note adressée le 16 Juin 1919, par les Puissances alliées et associées à la Délégation allemande : « Les populations, est-il déclaré, auront un gouvernement résidant sur les lieux et ne connaissant d'autres charges ni d'autres intérêts que le soin de leur bien-être ». L'article 3 des Instructions du Conseil de la Société des Nations à la Commission de Gouvernement a repris en propres termes cette déclaration (1).

Comment, en pratique, ces principes ont-ils été appliqués ? L'obligation résultant pour la Commission de Gou-

(1) Art. 3. « La Commission ne connaîtra d'autre charge ni d'autre intérêt que le bien-être de la population du Territoire de la Sarre ».

vernement des paragraphes 23 et 26, obligation de consulter les représentants élus des habitants pour l'adoption de toute mesure législative ou l'établissement de toute taxe nouvelle, sauf douanière, nécessitait l'organisation de rapports réguliers entre la Commission et la population.

Le Traité laissait toute latitude à la Commission de Gouvernement pour arrêter la procédure à suivre à cet égard (1). Celle-ci décida d'abord de s'adresser aux assemblées locales existantes, c'est-à-dire, aux assemblées de cercle et de district, ainsi qu'au Conseil municipal de Sarrebrück qui faisait à Sarrebrück-ville l'office d'assemblée de cercle. Des élections générales eurent lieu en juin 1920, selon un mode électoral nouveau établi par la Commission de Gouvernement et plus libéral que l'ancien procédé du suffrage restreint. Une circulaire du 25 juillet 1920 précisa les conditions des rapports entre les assemblées et la Commission, rappelant que les avis des assemblées locales ne seraient pris qu'à titre consultatif, et disposa que s'il n'était répondu dans le délai prescrit, la consultation prévue au Traité serait considérée comme effectuée.

Cette organisation ne pouvait, toutefois, qu'être provisoire. Les avis étaient donnés de façon dispersée, et ce manque de cohésion ne permettait pas une collaboration effective entre le Gouvernement et la population. Dans l'intérêt même de cette collaboration, la Commission créa, par l'Ordonnance du 24 Mars 1922, deux assemblées sarroises, l'une élue par les habitants: le *Landesrat*, l'autre plus restreinte et choisie par le Gouvernement: le *Studienausschuss*.

Le Landesrat est composé de 30 membres élus au suffrage universel, égal, direct et secret, au scrutin de liste, conformément au principe de la représentation proportionnelle. Le droit de vote est reconnu à toutes les personnes sans distinction de sexe justifiant de la qualité d'habitant de la Sarre et ayant 20 ans révolus au jour du scrutin. Sont éligibles les personnes âgées de 25 ans au jour du scrutin, originaires et habitants du Territoire de la Sarre, ne rem-

(1) Annexe Sarre, paragr. 23, alinéa 2.

plissant aucune fonction élective ou publique hors du Territoire. Les membres du Landesrat sont élus pour 3 ans (1). Cette assemblée est convoquée par le Président de la Commission et doit être réunie au moins une fois par trimestre.

Le Studienausschuss comprend 8 membres au moins, nommés par décret pris en Commission de Gouvernement. Ceux-ci sont choisis pour un an et leur mandat est renouvelable. Ce Comité d'études donne son avis technique sur toutes les affaires qui lui sont soumises par la Commission.

Ces organismes représentatifs sont consultés par la Commission de Gouvernement selon les termes du Traité de Versailles. Quelques exceptions toutefois, à cette règle générale de la consultation des représentants élus de la population doivent être notées.

Ces exceptions concernent d'abord les cas d'urgence : Le 14^e rapport de la Commission de Gouvernement au Conseil de la Société des Nations (2) mentionne qu'« il est inutile de démontrer que la Commission de Gouvernement possède le droit de promulguer des *Ordonnances provisoires* (*Notverordnungen*) sans consultation préalable des représentants élus des habitants. La question a d'ailleurs été tranchée par un arrêt du Tribunal administratif supérieur du Territoire de la Sarre ». C'est dans ces conditions, notamment, que fut adoptée l'Ordonnance du 7 Mars 1923, relative au maintien de l'ordre et de la sécurité publics.

En outre, le Président de la Commission de Gouvernement a déclaré au Conseil de la Société des Nations, en Juillet 1923 (3), qu'il était « de jurisprudence ordinaire et constante de consulter le Conseil consultatif pour l'établissement d'une loi mais non pour un amendement à y introduire lorsque cette loi est modifiée de manière non pas à l'aggraver, mais au contraire à la modérer. C'est ainsi qu'une Ordonnance amendant dans un sens libéral l'Ordonnance pré-

(1) Le mandat de la 1^{re} assemblée devait exceptionnellement expirer en 1923.

(2) *J. O.* de la Société des Nations, Juillet 1923.

(3) Cf. Compte-rendu des débats, *J. O.* de la Société des Nations, Août 1923.

citée du 7 Mars 1923, ne fut pas non plus soumise au Landesrat.

Enfin, en matière fiscale, certaines Ordonnances sont prises sans consultation préalable des habitants quand elles modifient le taux des impôts existants. Le cas s'est produit, à la fin de 1923, pour une réforme des contributions indirectes. Ces taxes étaient alors payées en marks. Sur la proposition du membre de la Commission chargé des Finances, M. Waugh, la Commission vota, dans les 24 heures, une Ordonnance multipliant les taxes par dix sans prendre l'avis du Landesrat qui pourtant se trouvait alors en session. Cette procédure a été approuvée par le Conseil de la Société des Nations en Juillet 1923. Lord Robert Cecil fit observer, en effet, qu'en matière d'augmentation d'impôts les décrets doivent être promulgués d'urgence, si l'on veut éviter que les contribuables ne s'acquittent à l'ancien taux. Il ajoutait qu'en Angleterre, pays très libéral, les augmentations d'impôts étaient toujours promulguées sans avertissement.

En créant le Landesrat et le Studienausschuss, la Commission de Gouvernement avait manifesté son désir de collaborer d'une façon « étroite et continue avec la population ». Ce sont les termes mêmes des considérants de l'Ordonnance du 24 Mars 1922. Dans le rapport rendant compte à la Société des Nations de la constitution de ces Assemblées, M. Wellington Koo déclarait d'ailleurs : « En ce qui concerne la Commission de Gouvernement, je sais qu'elle s'inspire d'un ardent désir de voir s'établir une collaboration suivie et pleine de confiance mutuelle avec les représentants élus de la population ».

Il faut bien préciser toutefois, que la Commission ne pouvait donner à la population plus que le Traité ne le lui permettait. Les assemblées sarroises ont un caractère strictement *consultatif*. Le Landesrat n'est pas un Parlement. Il ne possède ni l'initiative parlementaire ni le droit d'interpellation. En outre, ainsi que le remarque le Dr Wehberg (1), les députés ne bénéficient pas de l'immunité parlemen-

(1) Op. cit. p. 17.

taire Les habitants de la Sarre qui n'ont pas le droit de prendre part à l'élection d'une assemblée politique siégeant hors du Territoire (1), ne peuvent élire en Sarre que des représentants à attributions législatives restreintes. C'est là, un amoindrissement incontestable des droits reconnus aujourd'hui, d'une manière générale, aux citoyens dans nos Sociétés démocratiques, mais cet amoindrissement n'a qu'un caractère provisoire et il est au demeurant compensé par de nombreux avantages (2).

Si donc un projet d'Ordonnance soumis aux assemblées sarroises ne rencontre pas leur assentiment, la Commission de Gouvernement a formellement le droit de mettre l'Ordonnance en vigueur malgré cet avis défavorable. Certaines propositions ont été formulées pour atténuer les rigueurs de ce système et donner à la population une action plus efficace sur le Gouvernement du pays. A la 28^e session du Conseil de la Société des Nations, en Mars 1924, eut lieu, sur l'initiative de Lord Parmoor, représentant de la Grande Bretagne, un échange de vues, auquel ont pris part MM. Hanotaux, Branting et Salandra. « Lord Parmoor, appuyé par M. Branting, a fait remarquer, sans insister d'ailleurs sur cette observation, qu'il pourrait être opportun d'inviter les représentants élus de la population du Territoire de la Sarre à formuler des propositions au sujet de la nomination du membre sarrois de la Commission. M. Hanotaux a déclaré que non seulement cette procédure était dangereuse, mais encore qu'elle n'était point conforme aux stipulations du Traité relatives à la Sarre. Le rapporteur, M. Salandra tout en approuvant l'esprit de l'observation présentée par Lord Parmoor, a déclaré qu'à son avis, la procédure proposée pourrait mettre la Commission de Gouvernement dans une situation embarrassante. La question n'étant point d'un intérêt immédiat, le Conseil a décidé de ne pas la traiter pour le moment (3).

(1) Annexe Sarre, paragraphe 28.

(2) Dispense du service militaire. Dispense de contribuer aux charges qui pèsent sur l'Allemagne pour la réparation des dommages de guerre, etc.

(3) Résumé mensuel des travaux de la Société des Nations, 15 avril 1924.

En réalité, le régime existant pourrait parfaitement permettre, dans le cadre du Traité, une collaboration efficace entre la population sarroise et la Commission de Gouvernement. Il semble qu'il convienne d'éviter tout ce qui risquerait d'affaiblir l'autorité de la Commission et d'accroître les difficultés d'un Gouvernement placé dans des conditions déjà délicates. Ainsi que le notait M. Wellington Koo dans son rapport au Conseil de la Société des Nations sur la création des Assemblées sarroises, « la situation toute particulière du Territoire de la Sarre résultant du fait que son sort définitif sera décidé par un plébiscite et qu'entre temps certains droits très étendus dans le domaine économique ont été donnés à la France a rendu nécessaire de confier à la Commission de Gouvernement, dans le Traité même, des droits qui dépassent les droits ordinaires d'un Gouvernement constitutionnel... La Commission n'est pas responsable devant les représentants élus, mais seulement devant le Conseil de la Société des Nations. »

RAPPORTS DE LA COMMISSION DE GOUVERNEMENT AVEC LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

Cette responsabilité devant la Société des Nations, répond à un désir d'équité que les négociateurs mêmes du Traité de Paix ont explicitement formulé. Dans sa réponse à la délégation allemande, le 16 Juin 1919, M. Clémenceau déclarait au nom des Puissances Alliées et Associées : la Commission de Gouvernement est responsable de ses actes vis-à-vis du Conseil de la Société des Nations, afin « de fournir des garanties suffisantes contre tout abus des pouvoirs » qui lui sont conférés.

La manière dont s'exerce cette responsabilité résulte, soit du Traité qui donne au Conseil de la Société des Nations le droit de nommer et de révoquer les membres de la Commission y compris le Président, soit d'usages établis depuis l'entrée en vigueur du Traité d'accord entre le Conseil de la Société des Nations et la Commission de Gouvernement.

Le Traité dispose : « Les membres de la Commission de Gouvernement seront nommés pour un an et leur mandat

sera renouvelable. Ils pourront être révoqués par le Conseil de la Société des Nations qui pourvoira à leur remplacement...» (Annexe Sarre § 17). Le Président de la Commission de Gouvernement sera désigné par le Conseil de la Société des Nations parmi les membres de la Commission et pour une durée d'un an, ses pouvoirs seront renouvelables» (§ 18).

Les mandats de M. Rault, en qualité de Président, de MM. Lambert et de Moltke Huitfeldt, en qualité de Membres de la Commission de Gouvernement, ont été renouvelés tous les ans et prorogés jusqu'au 31 Mars 1924. La démission de M. Waugh ayant été acceptée par le Conseil de la Société des Nations en Septembre 1923, une autre personnalité canadienne : M. Stephens fût nommée le 29 Octobre 1923. Quant aux fonctions de Membre sarrois de la Commission, elles furent remplies successivement par M. de Boch, du 13 au 20 Septembre 1920, le Dr Hector du 20 Septembre 1920 au 2 Août 1923 et M. Land jusqu'au 31 Mars 1924. A cette date une décision du Conseil de la Société des Nations donna à la Commission de Gouvernement la composition suivante : Membre français, Président : M. Rault maintenu en fonctions, Membre sarrois M. Kossmann, Président du Landesrat. Membres étrangers MM. Lambert et Stephens, maintenus en fonctions, et M. Carlos Espinoza de los Monteros, de nationalité espagnole, ancien attaché militaire d'Espagne à Rome. M. Espinoza de los Monteros est décédé le 21 Août 1924. Le Conseil de la Société des Nations, dans sa session de Septembre 1924, a nommé pour lui succéder M. le Dr Vezensky de nationalité tchécoslovaque, qui exerçait les fonctions de Conseiller à la Cour Suprême de justice du Territoire de la Sarre depuis 1921 (1).

Le droit de nomination et de révocation des membres de la Commission reconnu ainsi au Conseil de la Société des Nations, constitue un contrôle efficace du Gouvernement de la Sarre ; toutefois, la périodicité annuelle des renouvellements

(1) M. Vezensky est chargé, comme l'était M. Espinoza, des Départements de la Justice, des Cultes et de l'Instruction publique.

aurait risqué de compromettre la continuité nécessaire à la gestion des affaires si le Conseil n'avait, de lui-même, remédié à cet inconvénient en maintenant pratiquement en fonctions de façon continue le Président et la majorité des membres de la Commission. Le Conseil avait même décidé, le 26 Mars 1922, sur le rapport de M. Wellington Koo, de donner à la Commission de Gouvernement alors en fonctions « l'assurance qu'à moins de circonstances exceptionnelles son mandat lui serait renouvelé encore deux fois, c'est-à-dire jusqu'au commencement de l'année 1925, ce qui aura ainsi constitué à la Commission de Gouvernement cinq années de mandat ». Le rapporteur faisait observer qu'en prenant cette résolution le Conseil n'enfreignait en aucune manière les stipulations du Traité de Paix, puisqu'il restait en son pouvoir d'user de tous les droits que lui conférait le Traité et de révoquer ou de ne pas renouveler le mandat de tel ou tel Membre de la Commission. « Mais une déclaration de cette nature rendue publique, ajoutait M. Wellington Koo, assurera à la Commission la stabilité qui lui est nécessaire et ne manquera pas d'apporter, dans la vie du Territoire de la Sarre, un élément de calme susceptible de diminuer les difficultés politiques que les renouvellements annuels ne peuvent manquer de soulever ». Ainsi, s'est établi un usage qui, sans créer une obligation précise au Conseil de confier des fonctions de longue durée à ses mandataires, introduit néanmoins un postulat pour qu'il en soit ainsi et remédie en pratique aux inconvénients que pourrait présenter un trop fréquent renouvellement de la Commission.

En dehors du choix des membres de la Commission de Gouvernement et du droit de les révoquer, le Traité de Versailles n'organise aucune procédure sanctionnant la responsabilité de cet organisme devant le Conseil de la Société des Nations.

Par analogie avec l'obligation pour les puissances investies de l'autorité dans les pays à mandats de rendre compte de leur gestion à la Société des Nations, l'article 8 des Instructions du Conseil à la Commission obligeait celle-ci à faire parvenir à Genève des rapports sur le Gouvernement

du Territoire. Le même article laissait d'ailleurs à la Commission de Gouvernement toute latitude pour régler avec le Secrétaire général de la Société des Nations, les mesures d'application de ce principe.

Conformément à ces dispositions, la Commission fournit *périodiquement* des rapports à la Société des Nations sur l'ensemble des questions intéressant le Gouvernement du Territoire. Ces rapports se bornent toutefois à exposer les affaires importantes sans entrer dans le détail de l'Administration quotidienne. Cette manière de procéder correspond d'ailleurs aux intentions du Conseil de la Société des Nations. Le rapporteur de la décision qui institua les instructions précitées déclarait en effet : « Dans ces rapports, il ne serait point fait mention des détails de l'administration ni des questions d'ordre pratique dont en raison de leur contact permanent avec la population et des responsabilités qu'ils assument, seuls doivent rester juges le Président et les Membres de la Commission » (1).

De Février à Juillet 1920, les rapports de la Commission furent adressés tous les mois au Conseil de la Société des Nations. Puis ils devinrent trimestriels. Depuis 1922, ils coïncident avec le début de chaque trimestre de l'année. En mars 1923, toutefois, le rapport habituel ne fut pas fourni, en raison de la grève des ouvriers mineurs qui sévissait alors et de la nécessité d'attendre la fin de la crise pour émettre un jugement sur les événements. Le rapport suivant porta exceptionnellement sur une période de six mois. La première année, les rapports ont été rédigés uniquement par le Président de la Commission de Gouvernement en raison des pouvoirs d'agent exécutif que lui reconnaît le § 18 de l'Annexe. M. Rault eut l'occasion de faire observer, lors de l'examen du Gouvernement de la Sarre au Conseil de la Société des Nations, en juillet 1923 (2), que ces rapports de la première année exposaient simplement

(1) Cf. *J. O.* de la Société des Nations, Octobre 1920.

(2) Cf. Compte-rendu des débats. *J. O.* de la Société des Nations, Août 1923.

tous les actes de la Commission tels qu'ils résultaient des délibérations de celle-ci ».

« Pour les années qui ont suivi, poursuit M. Rault, voici la procédure qui fut adoptée sans susciter d'observations : depuis 1921, dans la quinzaine qui précède l'envoi du rapport, le Président adresse une lettre à chacun des Membres de la Commission et leur demande de lui envoyer une note indiquant, en ce qui concerne leurs attributions, ce qu'ils désireraient voir figurer au rapport... Les rapports ont été rédigés par le Président surtout, en ce qui concerne ses attributions spéciales, mais les notes envoyées par ses collègues ont été insérées textuellement sans modifications ».

Telle est la procédure suivie d'une manière générale pour l'adoption des rapports mais quand ceux-ci présentent une importance particulière, ils sont lus intégralement en séance de la Commission, qui décide à la majorité de leur adoption. La question s'est présentée pour le rapport traitant de l'Ordonnance du 7 Mars 1923, sur le rétablissement de l'ordre et de la sécurité publics. M. Rault a déclaré, en effet (1), qu'en raison « des appréciations extrêmement graves à insérer dans le rapport, en ce qui concerne des mesures sur lesquelles la Commission tout entière n'avait pas été d'accord au point de vue de la situation générale de la Sarre », il avait jugé préférable de soumettre à la Commission ce rapport « d'un caractère en réalité exceptionnel ».

Le Conseil de la Société des Nations ne reçoit pas seulement les rapports périodiques de la Commission de Gouvernement ; il a également communication des *procès-verbaux* des séances de cet organisme. Ceux-ci sont conservés aux archives du Secrétariat de la Société des Nations et permettent aux membres du Conseil de connaître en détail, quand ils le désirent, les conditions dans lesquelles ont été adoptées les décisions de la Commission de Gouvernement (2).

Le rôle de la Société des Nations dans le Gouvernement de la Sarre se borne-t-il au choix des membres de la Com-

(1) Cf. Compte-rendu des débats, J. O. de la Société des Nations, Août 1923.

(2) Cf. Rapport du Secrétaire général de la Société des Nations, Mai 1922. Documents du Conseil, C 240 M 135 1922 I.

mission et à la consultation des rapports périodiques de celle-ci ?

Ainsi que le fait remarquer M. Léon Bourgeois (1) : Dans le Bassin de la Sarre, la situation pour la Société des Nations est extrêmement délicate. En effet, elle semble d'une façon générale et théorique porter la responsabilité entière du Gouvernement et de l'Administration de la Sarre, puisque c'est en faveur de la Société des Nations que l'Allemagne a renoncé au Gouvernement du Territoire (art. 49). Mais, d'autre part, l'Annexe à l'article 50 tend par toutes ses dispositions à donner à la Commission un pouvoir souverain, ne laissant au Conseil de la Société que le soin de la nommer annuellement et le pouvoir de la révoquer, mais sans que rien permette de prévoir en aucune façon une intervention directe du Conseil dans l'Administration du Territoire. En ce qui concerne la Sarre, le Conseil n'a même pas les pouvoirs d'arbitre qui lui sont donnés par exemple à Dantzig où son Haut-Commissaire ne juge qu'en première instance et où un droit d'appel au Conseil est laissé aux deux parties ». Le Traité reconnaît au contraire, à la Commission de Gouvernement de la Sarre un « pouvoir de décision sans appel. »

L'usage s'est établi, cependant, qu'une sorte de recours gracieux pouvait avoir lieu devant le Conseil de la Société des Nations contre les décisions de la Commission. Ce recours, toutefois, doit s'exercer par l'entremise de la Commission elle-même qui transmet au Conseil les requêtes dont elle est saisie en les accompagnant des observations qu'elle juge opportun de formuler. Telle est, notamment, la procédure suivie pour les réclamations ou pétitions des personnes privées ou des partis politiques de la Sarre, procédure établie en vertu d'une décision du Conseil de la Société des Nations, prise sur le rapport de M. Caclamanos en mai 1920 (2). En mars 1923 (3), les représentants de

(1) Op. cit. p. 315.

(2) Cf. *J. O.* de la Société des Nations, Octobre 1920.

(3) Pétition du 13 Mars 1923. Cf. Documents du Conseil, C 231 M 131 1923 I.

certaines groupes politiques au Landesrat avaient demandé que les représentants élus de la population fussent autorisés à être entendus aux séances du Conseil de la Société des Nations. Cette demande ne fut pas accueillie, le Conseil ayant estimé qu'elle était incompatible avec le Traité et risquait de paralyser toute action gouvernementale de la part de la Commission (1).

Par exception à la règle de l'entremise nécessaire de la Commission de Gouvernement pour transmettre au Conseil les communications relatives au Gouvernement du Territoire, les réclamations du Gouvernement allemand sur la question peuvent être adressées directement à la Société des Nations. Il en a été décidé ainsi, déclare M. Léon Bourgeois, (2) « par un esprit de libéralisme et de haute équité auquel s'est toujours associé le représentant français quel qu'il fût ». L'Allemagne, en effet, ne fait pas encore partie de la Société des Nations. Si, comme il serait souhaitable (3), elle appartenait à ce groupement, en principe universel, elle aurait vraisemblablement un représentant au Conseil et pourrait par lui, intervenir directement sur la question de la Sarre. Le Conseil, dans son impartialité, n'a pas voulu que la difficulté des règlements de la paix eût pour conséquence de priver l'Allemagne d'un tel droit, acquis, par ailleurs, à la France, pour une affaire intéressant à la fois les deux pays.

Le résultat de cette sorte d'appel à la Société des Nations a été le plus souvent de confirmer les décisions de la Commission. Dans certains cas, toutefois, un nouvel examen des affaires a été demandé à la Commission de Gouvernement, mais celle-ci est toujours restée juge des décisions à prendre, la Société des Nations ne lui ayant jamais imposé de solution déterminée.

Limité de la sorte, le contrôle de la Société des Nations

(1) Une demande analogue fut soutenue par le délégué de la Suède au Conseil de la Société des Nations en Juillet 1923. Devant les mêmes objections M. Branting renonça à insister dans ce sens. Cf. *J. O. de la Société des Nations*, Août 1923.

(2) Op. cit. p. 317.

(3) A la condition toutefois qu'elle se fût pliée aux conditions particulières que le Traité lui impose à cette fin.

a paru insuffisant à certains. Ceux qui, pour des causes diverses, regrettaient que les droits de l'Allemagne sur le Bassin de la Sarre, eussent été restreints par le Traité, ont guetté et saisi les occasions d'entreprendre sur l'autorité de la Commission de Gouvernement en préconisant une intervention plus active de la Société des Nations dans le Gouvernement de la Sarre. C'est alors que l'on parla d'*enquête internationale*. Dès l'époque de la grève des fonctionnaires, en 1920, M. de Boch, alors membre sarrois de la Commission, avait soumis au Secrétaire général une suggestion tendant à l'envoi par la Société des Nations d'un délégué impartial ou d'une Commission pour entrer en rapports avec les partis politiques, les associations ouvrières, le clergé, les fonctionnaires (1). Sur le rapport de M. Caclamanos, le Conseil avait rejeté cette proposition. Une nouvelle période de difficultés pour la Commission de Gouvernement ayant résulté de la grève des ouvriers mineurs en 1923, la question de la Sarre fut évoquée devant le Conseil de la Société des Nations, à la demande du Gouvernement britannique. Comme il posait la question de savoir à quel genre d'examen le Conseil pourrait se livrer à ce sujet, le délégué de ce Gouvernement, Lord Robert Cecil, mentionna à nouveau le projet d'une enquête (2), mais pour l'écarter aussitôt, déclarant qu'une telle procédure ne pourrait être acceptée que si le Conseil était disposé à relever de ses fonctions la Commission de Gouvernement. De fait, l'enquête fut repoussée cette fois encore et ces rejets répétés constituent autant de précédents qui confirment l'incompatibilité de cette procédure d'enquête avec le régime de la Sarre, tel qu'il résulte du Traité. Comment, en effet, déclare M. Léon Bourgeois (3), pourrait-on « envisager une enquête internationale ordonnée par le Conseil qui..... ruinerait à jamais toute autorité d'une Commission de Gouvernement quelle qu'elle soit, violerait donc l'esprit même du Traité..... et détruirait ainsi en même temps

(1) Cf. J. O. de la Société des Nations, Octobre 1920.

(2) Cf. J. O. de la Société des Nations, Août 1923.

(3) Op. cit. p. 318.

que son instrument d'action, la possibilité d'utiliser dans l'avenir une administration internationale ? »

Si le Conseil a renoncé à cette forme de contrôle presque agressive qu'est l'enquête internationale, il a du moins établi l'usage que le Gouvernement du Territoire de la Sarre pourrait faire l'objet d'un *examen en Conseil*, soit en séances publiques, soit en séances privées où les membres de la Commission seraient appelés éventuellement à fournir les explications nécessaires. Il en a été ainsi en Juillet 1923, sur la proposition de Lord Robert Cecil. M. Rault et ses collègues ont été amenés à fournir d'intéressantes précisions sur l'organisation du Gouvernement de la Sarre et les intentions de la Commission. Mais, là encore, les débats ont marqué le caractère exceptionnel de cette intervention et confirmé l'opinion émise, dès 1920, par M. Caclamanos sur les caractères du contrôle de la Société des Nations en Sarre (1), « il s'agit certainement, déclarait-il alors, d'un contrôle très large, le maximum du pouvoir devant être confié à la Commission de Gouvernement... A descendre dans trop de détails, la Société des Nations risquerait de s'y matérialiser et d'y compromettre la haute autorité morale un peu distante qu'elle doit conserver comme pouvoir suprême d'appel ». C'est dans le même esprit que M. Hanotaux, délégué de la France, déclarait en juillet 1923, aux séances du Conseil dont nous parlions plus haut (2) : « prenez garde de céder à une tendance qui est celle de tous les corps délibérants, tendance à laquelle nous avons jusqu'ici échappé ; prenez garde d'avoir l'air de gouverner de Genève et de gouverner avec des textes... On ne gouverne pas un pays, dans la situation exceptionnelle où se trouve la Sarre et, d'ailleurs, aucun pays du monde, à distance. L'art de gouverner est, avant tout, l'art de connaître la psychologie des peuples. Je vous mets donc en garde avec l'expérience de l'Histoire. On ne gouverne pas de loin ni avec des textes, mais de près et avec des hommes ».

Cette opinion a prévalu et ainsi s'est trouvé confirmé le

(1) Cf. J. O. de la Société des Nations, Mars 1920.

(2) Cf. J. O. de la Société des Nations, Août 1920.

caractère avant tout pratique du régime sarrois. Les problèmes posés à propos de ce statut nouveau étant matière à controverses, il importait de ne pas subordonner à leur solution doctrinale les pouvoirs du Gouvernement sous peine de paralyser indéfiniment ceux-ci. Les négociateurs alliés et associés ont voulu éviter ces incertitudes et s'il en fallait une preuve de plus que l'étendue des attributions confiées à la Commission de Gouvernement, ce serait le contenu du paragraphe 40 de l'Annexe, selon lequel toutes les décisions du Conseil de la Société des Nations relatives au Territoire sont prises à la majorité et non à l'unanimité. On a reconnu ainsi la nécessité d'un pouvoir de décision rapide, pouvoir indispensable au fonctionnement de tout Gouvernement, quel qu'il soit.

**

Telle est l'organisation du Gouvernement de la Sarre. Nous avons vu qu'aux règles fixées par les textes sont venus s'ajouter des usages et une sorte de jurisprudence du droit public qui contribuent à donner à la Commission de Gouvernement sa physionomie actuelle.

Il nous reste maintenant à examiner comment cet organisme politique a usé de ses droits et s'est conformé à ses devoirs pour gouverner le pays qui lui était confié.

En février 1920, la Commission de Gouvernement du Territoire de la Sarre prenait le pouvoir dans des conditions particulièrement difficiles. Comme on l'a fait remarquer à juste titre (1) : « elle se trouvait en présence d'un ensemble de lois très complexes : lois de l'Empire allemand, lois prussiennes, lois bavaoises. La Sarre allemande était dirigée de Trêves, de Coblençe, de Bonn, de Berlin, de Spire et de Munich ».

De ce pays sans unité politique ni économique, il fallait faire une *individualité* conforme aux dispositions du Traité de Versailles. Une individualité, en effet, et non une unité : le Bassin, région industrielle, sans arrière-pays agricole inclus

(1) *Le Temps*, 28 avril 1923.

dans ses limites, ne peut se suffire à lui-même (1) et, d'ailleurs, le Traité n'a pas séparé ce Territoire au point de vue économique des régions qui le complètent naturellement. Mais, en matière politique, il est incontestable qu'une entité internationale distincte devait être constituée pour le Bassin de la Sarre. C'est à cette tâche que s'est employée la Commission de Gouvernement. Elle déclarait, en effet, dans son premier rapport au Conseil de la Société des Nations (2), s'efforcer « de se conformer au Traité en faisant du Territoire de la Sarre un pays autonome et indépendant de l'Allemagne ». Deux ans plus tard, le Secrétaire général de la Commission, M. Morize, déclarait encore à la presse allemande : La tâche à laquelle les membres de la Commission de Gouvernement consacrent depuis deux ans le meilleur de leurs forces est presque achevée. Ils ont assuré l'autonomie prévue par le Traité pour le Bassin de la Sarre (3).

Comment cette œuvre s'est-elle accomplie ? C'est l'étude de cette question qu'il convient d'aborder maintenant. Nous examinerons d'abord comment s'est constituée l'individualité sarroise en ce qui concerne le droit public, c'est-à-dire l'organisation de l'autonomie politique, administrative, judiciaire, financière, économique, sociale de la région. Puis nous étudierons comment cette même individualité s'est établie en droit privé. Indigénat des habitants, pensions, règlement des dettes d'avant-guerre, représentation à l'étranger des intérêts des habitants de la Sarre, représentation des intérêts étrangers en Sarre, tels sont les points qui retiendront notre attention à cet égard.

A. DROIT PUBLIC

a) ORGANISATION POLITIQUE.

Conformément au Traité de Versailles, une commission internationale de délimitation a établi sur le terrain, la

(1) « C'est à peine si la production agricole répond à 40 jours de consommation de la population ». Angel Marvaud, *La Vie Financière*, 6 janvier 1923.

(2) Cf. J. O. de la Société des Nations, Avril 1920.

(3) Cité par le député bavarois Bühler. Interpellation au Landtag bavarois, 14-15 Février 1922. Compte-rendu publié en brochure : *Frankreichs Saarpolitik*. Suddeutscher Verlag. Munich, 1922.

frontière entre le Territoire du Bassin de la Sarre et l'Allemagne. Cette Commission a décidé, comme les articles 27 et 48 du Traité de paix, lui en donnaient le droit que les pierres frontières porteraient, d'un côté, l'inscription Allemagne et, de l'autre, Territoire de la Sarre (1). Elle a, de la sorte, placé nettement le Bassin de la Sarre en dehors des frontières d'Allemagne.

La Commission de Gouvernement a manifesté l'autonomie politique du territoire en créant par une Ordonnance du 21 juillet 1920 un drapeau et des Armes pour le Bassin de la Sarre. Le Drapeau est noir, blanc, bleu. Les Armes sont formées de la réunion des Armes des quatre principales villes du Territoire : le Lion de Sarrebrück, le Soleil de Sarrelouis, la Rose d'Ottweiler, la Roue et le Marteau de Saint-Ingbert. En avril 1921, fut faite une émission de timbres postes à figurine spéciale et portant l'indication « Saargebiet » (2).

La Commission a, en outre, affirmé son indépendance à l'égard du Gouvernement allemand en protestant à maintes reprises contre les ingérences injustifiées de celui-ci dans le Gouvernement du Territoire : une circulaire secrète du Ministère de l'Intérieur du Reich datée du 13 octobre 1920, décidait que les fonctionnaires sarrois continueraient d'être considérés, pour les droits à la retraite notamment, comme des fonctionnaires allemands. Cette circulaire n'avait pas été publiée, disait le texte, « pour des raisons faciles à comprendre » (3), mais il était prescrit au Commissaire du Reich pour le transfert de la Sarre d'en donner connaissance aux intéressés quand l'occasion lui en serait offerte. La Commission de Gouvernement protesta en décembre 1920, contre cette prétention du Gouvernement allemand d'entretenir ainsi des rapports directs avec les fonctionnaires du Bassin placés sous l'autorité internationale, et tant le commissaire du Reich

(1) « Saargebiet ».

(2) Rapport de la Commission de Gouvernement, Mai 1921.

(3) *Aus naheliegenden Gründen*. Cf. Livre blanc allemand, 1921, p. 321.

pour le transfert de la Sarre que le Gouvernement allemand lui-même, répondirent (1) qu'ils n'avaient pas eu l'intention de s'immiscer indûment dans le Gouvernement de la Sarre, mais seulement de régler d'avance, au point de vue allemand, une question qui se poserait si le Bassin revenait à l'Allemagne en vertu du plébiscite. Dans le même ordre d'idées, des communications furent adressées directement par le Gouvernement allemand aux autorités administratives de la Sarre. Pour ne citer que les cas les plus caractéristiques « l'Administration de la Police » de Sarrebrück reçut, les 22 et 25 janvier 1921, des circulaires et un télégramme du Ministre de l'Intérieur du Reich au sujet de la délivrance de permis de voyages gratuits pour les Allemands appelés à prendre part au plébiscite de Haute-Silésie. Le 30 janvier 1923, la « Direction des Chemins de fer de la Sarre », était avisée par un télégramme émanant du Ministre allemand des Transports, de l'attitude à prescrire au personnel en présence de l'occupation de la Ruhr. Dans ces différents cas, le Gouvernement allemand a répondu aux protestations de la Commission de Gouvernement en s'excusant et en déclarant qu'il s'agissait « d'erreurs regrettables », les pièces en question ayant été expédiées d'après des listes d'adresses périmées. L'affaire fut évoquée au Conseil de la Société des Nations en avril 1923. M. Hanotaux « constata avec regret » que d'autres erreurs du même genre s'étaient déjà produites et exprima le désir qu'elles ne se renouvelassent pas, puis, le Conseil prit acte des explications du Gouvernement allemand (2).

Quels ont été maintenant les rapports du Gouvernement de la Sarre avec les Gouvernements étrangers ?

Remarquons d'abord, qu'aucune représentation diplomatique n'a été organisée auprès de la Commission de Gouvernement. Le paragraphe 21 de l'Annexe dispose qu'« il appartiendra à la Commission de Gouvernement d'assurer,

(1) Cf. Livre blanc allemand, 1921. Note du Commissaire du Reich, 24 Janvier 1921. Note du Gouvernement allemand, 22 Avril 1921.

(2) Cf. Rapport du Secrétaire général de la Société des Nations. *J. O.* de la Société des Nations, Octobre 1923.

par tels moyens et dans telles conditions qu'elle jugera convenables la protection à l'Etranger des intérêts des habitants du Territoire du Bassin de la Sarre », mais il ne s'agit ici que d'une gestion d'intérêts particuliers et nous retrouverons la question quand nous étudierons l'organisation sarroise en droit privé. Le Territoire de la Sarre ne constituant pas un Etat en droit, la Commission de Gouvernement ne saurait accréditer ni recevoir d'agents diplomatiques. Celle-ci a, d'ailleurs, estimé qu'outre cette considération d'ordre théorique il ne convenait pas, pour des raisons d'opportunité et par crainte du développement de certaines propagandes, de permettre l'installation à Sarrebrück d'agents étrangers entièrement soustraits au contrôle du Gouvernement.

En fait, le Gouvernement allemand avait tenté d'accréditer auprès de la Commission un véritable représentant diplomatique en la personne de M. de Groote nommé Commissaire du Reich pour le transfert de la Sarre (1). Deux lettres adressées à la Commission les 27 février et 4 mars 1920, la première par M. de Groote lui-même, la seconde par le Ministère des Affaires Etrangères allemand, posèrent la question en réclamant pour ce délégué et son personnel « l'immunité et les prérogatives de représentants diplomatiques ». L'on demandait, notamment, pour ces agents, « la liberté d'user, en dehors de toute censure, de la Poste, du Télégraphe et du Téléphone ainsi que d'échanger des télégrammes chiffrés ou non et de correspondre par courriers de cabinet avec les autorités centrales de Berlin ». La Commission de Gouvernement répondit le 10 mars 1920, en déclinant l'honneur de recevoir pareille délégation et en indiquant que les questions d'ordre technique à traiter éventuellement avec le Gouvernement allemand, comme le transfert à Sarrebrück des archives du Territoire ou le statut des fonctionnaires de la Sarre, pourraient l'être sans nécessiter la création du *bureau* diplomatique permanent envisagé par M. de Groote. Le Gouvernement allemand est d'ailleurs le seul à avoir manifesté le désir d'accréditer un agent diploma-

(1) « *Reichskommissar für die Übergabe des Saargebiets* ». Cf. Livre blanc allemand, 1921, N° 37.

tique à Sarrebrück (1). Le Gouvernement français ne s'est pas fait représenter auprès de la Commission. Certains Gouvernements, comme le Gouvernement italien, avaient songé à nommer non pas un agent diplomatique mais un consul à Sarrebrück. Cette manière de procéder eût été, théoriquement, conforme au caractère particulier de l'organisation prévue par le Traité, puisque les attributions des consuls concernent spécialement la gestion d'intérêts privés. Toutefois, l'on a vraisemblablement songé qu'en raison des circonstances ces agents pourraient être amenés à faire figure de représentants diplomatiques, ce qui eût entraîné les inconvénients signalés plus haut et l'idée fut abandonnée. En général les divers Gouvernements intéressés confièrent le soin de veiller aux intérêts de leurs nationaux dans la Sarre à ceux de leurs consuls qui se trouvaient chargés d'une circonscription voisine. Nous indiquerons plus loin quand nous parlerons des questions de droit privé, comment s'est organisée, dans le détail, cette représentation des intérêts étrangers en Sarre. Il y a lieu, toutefois, de mentionner dès maintenant que la procédure ainsi établie est conforme aux usages internationaux. Les représentants diplomatiques, en effet, ne sont pas accrédités auprès des Gouvernements mais auprès des Chefs d'Etat. Or, la Sarre n'est pas un Etat. L'autorité qui la gouverne peut délivrer l'exequatur à des consuls résidant ou non sur le Territoire, mais elle n'a pas qualité pour recevoir des agents diplomatiques (2).

(1) En matière économique, toutefois, la Commission de Gouvernement a admis, dans l'intérêt du commerce sarrois, l'installation à Sarrebruck d'un délégué du Commissaire d'Empire pour le transfert de la Sarre. Un système général de prohibition d'importation ayant été établi en Allemagne occupée et non occupée, cet agent était chargé de viser au nom du Gouvernement allemand les permis nécessaires pour l'importation de marchandises sarroises en dérogation à cette prohibition générale. Ce délégué exerça ses fonctions jusqu'au 23 Janvier 1923, date où les autorités alliées d'Allemagne occupée ayant refusé d'admettre les licences délivrées par lui, celles-ci furent visées par le service des Dérégations de Sarrebruck, service relevant de la Commission de Gouvernement.

(2) L'existence de rapports diplomatiques est nécessaire pour les extraditions, l'exécution des Commissions rogatoires, les citations à témoins, etc. Toutes ces demandes et transmissions peuvent avoir lieu sans l'entremise d'agents diplomatiques par simple correspondance en vertu des principes et usages internationaux.

Il n'en va pas moins, toutefois, que la situation de fait du Territoire de la Sarre permet à la Commission de Gouvernement de traiter sur pied d'égalité avec les Gouvernements étrangers et de négocier, en pratique, avec eux comme si le Bassin formait un Etat. C'est ainsi que divers accords ont été conclus (1), principalement avec les Gouvernements français et allemand ; mais tandis que les Allemands ont le plus souvent donné aux arrangements conclus par eux avec la Commission de Gouvernement le titre de *Protocoles* (2), les Français ont, au contraire, employé le terme de *Conventions* (3). La première expression, dans le sens surtout que lui donne la langue allemande, semble procéder de l'intention de reconnaître le moins de solennité possible aux actes passés par la Commission de Gouvernement. L'on affecte ainsi de considérer qu'il ne s'agit en l'occurrence que de simples *procès-verbaux* destinés à fixer le résultat des échanges de vues qui ont eu lieu sur des questions techniques entre des *administrations* différentes. Le mot *convention* paraît convenir, par opposition, à un contrat entre *gouvernements* et donner une importance plus considérable aux pouvoirs exercés par la Commission de la Sarre. Le conflit de ces deux tendances s'est marqué nettement à propos de la Convention relative aux doubles impositions conclue à Paris, le 5 juillet 1922, entre la Commission de Gouvernement et le Gouvernement français. Les termes dans lesquels est rédigé cet accord ont fait l'objet d'une lettre de protestation adressée par le Ministre des Affaires Etrangères d'Allemagne au Secrétaire général de la Société des Nations, le 12 janvier

(1) Une énumération des accords conclus jusqu'en Septembre 1923 par la Commission de Gouvernement avec des autorités étrangères est fournie par le rapport du Secrétaire général de la Société des Nations publié au *J. O.* de la Société des Nations en Octobre 1923.

(2) Protocole de Berlin sur diverses questions : 3 Juin 1921. Protocole de Francfort-sur-le-Mein relatif à l'entretien des mutilés de guerre : 13 Novembre 1922. Protocole de Luxembourg sur les chemins de fer : Décembre 1922. Protocole de Francfort-sur-le-Mein relatif aux assurances sociales : Mai-Juillet 1923.

(3) Convention ayant pour objet d'éviter les doubles impositions : 5 Juillet 1922. Convention ayant pour objet de déterminer les conditions financières d'aménagement des gares frontières : 30 Novembre 1922.

1923. « La Convention, déclare M. Von Maltzan (1), emploie à plusieurs reprises les termes de *France* et de *Territoire de la Sarre* comme étant des termes identiques au point de vue du droit public et du droit international et en même temps elle remplace le terme *Territoire de la Sarre* par celui de *Sarre*. De plus, elle parle à plusieurs endroits du *Gouvernement français*, d'une part, et du *Gouvernement sarrois* de l'autre, enfin *la France* et *la Sarre* ont contracté certains engagements réciproques. Bref, la Convention donne complètement au Territoire de la Sarre l'apparence d'un Etat autonome... Sous cette forme, la Convention est incompatible avec le régime particulier que le Traité de Versailles a prévu pour le Territoire de la Sarre. La particularité la plus remarquable des dispositions du Traité relatives au Territoire de la Sarre consiste précisément en ce que ce Territoire est dépourvu des signes essentiels qui caractérisent un Etat, qu'il ne possède pas de gouvernement à lui, mais qu'indépendamment de la volonté de la population, le Gouvernement en est confié pour un temps déterminé à la Société des Nations ; qu'ainsi ce territoire forme l'objet d'une *administration* mais ne constitue pas un nouveau sujet du droit public et international. Il n'est donc pas admissible qu'on parle d'un *gouvernement sarrois*. Le Territoire de la Sarre ne saurait non plus acquérir de droits ni contracter des engagements ni d'une manière générale jouer le rôle d'une personne possédant la capacité d'agir. C'est pourquoi il n'est pas possible que des conventions telles que la présente qui a la forme d'un Traité d'Etat soient conclues entre le Territoire de la Sarre et des Etats, mais, seule, la Commission de Gouvernement de la Société des Nations peut conclure, dans les formes qui paraissent indiquées, avec le Gouvernement d'un Etat, des accords sur certaines questions ». La Commission de Gouvernement ayant fait valoir (2) pour répondre à cette protestation que ces observations ne lui paraissaient concer-

(1) Traduction fournie par le Gouvernement allemand. Cf. Documents du Conseil, C 84 M 28, 1923 I.

(2) Lettre du Secrétaire général de la Société des Nations, 24 Février 1923.

ner que « des questions de forme et ressemblaient singulièrement à des corrections de style », le Gouvernement allemand insista sur la dernière partie de son argumentation précisant que, selon lui, « si la Commission de Gouvernement conclut une convention dans laquelle on donne au Territoire de la Sarre l'apparence d'un sujet de droit autonome, cela est en contradiction avec le Traité de Versailles ». Il est juste, comme le prétend l'argumentation allemande, que le Territoire de la Sarre ne constitue pas un Etat, mais il n'est pas exact de prétendre qu'il ne forme pas *un nouveau sujet de droit international*. Le *Territoire du Bassin de la Sarre*, par le fait même qu'il est créé, possède une individualité qui lui est propre. Il est en tout cas gouverné par une *Commission* qui, elle, possède incontestablement la personnalité du droit des gens. Que, de loin en loin, dans un texte, l'une des deux notions soit mentionnée à la place de l'autre, cela ne semble pas devoir comporter de conséquences pratiques et la distinction introduite par le Gouvernement allemand paraît bien subtile (1). L'essentiel est qu'en fait, la situation de droit créée par le Traité de Versailles ne soit pas modifiée par des voies détournées. Or, le Conseil de la Société des Nations ayant eu à se prononcer sur cette affaire estima « que ces expressions ne pouvaient affecter ou modifier les statuts du Territoire ou la situation de la Commission de Gouvernement tels qu'ils sont définis par le Traité de Versailles » (2). Il est faux, en outre, que, comme le mentionne le Gouvernement allemand, le Territoire fasse l'objet d'une simple *administration* ; la Commission est investie, en effet, d'une autorité plus complète et d'un véritable pouvoir de *gouvernement*. Si donc, et c'est ce qui doit rester des observations de M. von Maltzan, il serait abusif de négocier « au nom de la Sarre » de véritables traités d'Etats, il serait également contraire au Traité de réduire la Commission de Gouvernement

(1) Le Gouvernement allemand critiquait notamment l'expression *Gouvernement sarrois*. Dans sa réponse, le Président de la Commission de Gouvernement rappelle que le Commissaire allemand pour la Sarre a lui-même employé à plusieurs reprises l'expression *Saarregierung* dans ses correspondances avec la Commission de Gouvernement.

(2) Résumé des travaux de la Société des Nations, 1923.

à un rôle complètement effacé et de prétendre limiter ses attributions en matière de négociations à la conclusion d'arrangements d'un caractère strictement administratif. La doctrine à ce sujet a été fixée par le Secrétaire général de la Société des Nations lui-même qui écrivait le 12 juillet 1920 (1) qu'« aux termes du Traité de Versailles, la Commission de Gouvernement possède des pouvoirs de Gouvernement absolu, et peut, par conséquent, entreprendre des négociations avec les pays étrangers ». Sir Eric Drummond complétait d'ailleurs sa pensée en faisant savoir à M. Rault, le 26 juillet 1920, que les dispositions du memorandum approuvé par le Conseil de la Société des Nations, lors de la réunion tenue à Rome, le 19 mai 1920, seraient applicables « aux traités et conventions » conclus par la Commission de Gouvernement, ce qui implique naturellement pour cette Commission le pouvoir de passer des actes de cette nature (2).

L'individualité politique du Bassin de la Sarre s'est d'ailleurs manifestée lors de l'adhésion de ce Territoire à certaines conventions internationales comme l'Union postale, l'Union télégraphique et l'Union relative aux transports par chemins de fer. Dans les deux premiers cas, le texte des Conventions ne contenait aucune disposition sur les conséquences de l'opposition que l'un des pays participants pourrait former contre l'accession d'un nouvel adhérent ; la demande d'admission de la Commission de Gouvernement de la Sarre fut retenue malgré la protestation du Gouvernement allemand. Pour le troisième, la Déclaration Additionnelle à la Convention de Berne de 1890, attribuait un effet suspensif aux protestations du même genre. La Sarre ne put donc être admise qu'après entente avec le Gouvernement allemand. L'argumentation allemande fut d'ailleurs la même

(1) Lettre citée par M. Rault dans sa réponse à la protestation allemande relative à la Convention sur les doubles impositions.

(2) Une exception aux droits de la Commission de Gouvernement de conclure des conventions avec des Gouvernements étrangers doit être faite en matière économique. La Sarre étant, aux termes du paragr. 31 de l'Annexe, soumise au régime douanier français, les accords commerciaux la concernant sont négociés et conclus par le Gouvernement français. A ce sujet, voir ci-dessous p. 90.

pour les trois questions. Elle posait en principe que les *Etats* seuls pouvaient adhérer à des Conventions internationales et en déduisait que la Sarre n'étant pas un Etat, elle ne devait pas être admise à participer à ces Unions. Le Gouvernement allemand alléguait, en outre, que cette adhésion était superflue puisqu'en vertu du paragraphe 23 de l'Annexe les lois et règlements allemands en vigueur avant 1918, étaient maintenus dans la Sarre et que les Conventions en question, devenues lois allemandes avant cette date, y restaient en vigueur. En pratique, si cette manière de voir l'avait emporté elle aurait entraîné des conséquences nuisibles au développement économique du Bassin. La Commission de Gouvernement fit observer notamment (1) que si les transports par chemins de fer entre la Sarre et l'Allemagne n'étaient pas considérés comme transports internationaux ils resteraient soumis au régime intérieur allemand. Or, les règlements allemands concernant le trafic disposent que la route allemande seule doit être utilisée entre les stations du Territoire de la Sarre et celles du territoire allemand ce qui fait que pour envoyer, par exemple, du charbon de Sarrebrück à Kehl, il serait nécessaire d'employer une voie allemande au lieu de la ligne de Lorraine et d'Alsace deux fois moins longue. En droit, la Commission de Gouvernement soutint la thèse inverse de celle du Gouvernement allemand. Elle déclara, le 21 mars 1921, dans une note adressée au Gouvernement suisse, chargé de veiller à l'application de la Convention de Berne : « bien que la Sarre ne constitue pas un Etat, l'Allemagne n'y a l'exercice d'aucun des droits de la souveraineté et notamment elle n'a le droit ni de représenter la Sarre à l'Union des transports ni d'y appliquer les décisions et les règlements pris par l'Union. L'exercice de tous les droits de la souveraineté appartient à la Société des Nations représentée par sa Commission qui agit en qualité d'Etat souverain. Comme il est contraire à l'intérêt général, à l'intérêt de la Sarre et à l'esprit de la Convention de Berne de priver la Sarre de

(1). Cf. Rapport de M. Wellington Koo au Conseil de la Société des Nations. *J. O. de la Société des Nations*, Décembre 1921.

ses privilèges, une adhésion particulière doit être faite par le Gouvernement qui en a la charge ».

Le Gouvernement helvétique s'était d'abord prononcé dans ce sens, sur le rapport du Bureau international des chemins de fer qui considérait le Territoire de la Sarre comme un « Etat particulier » (1). Puis, devant les objections du Gouvernement allemand, les autorités suisses décidèrent de surseoir à toute décision, ces objections mettant en question « la situation du Territoire de la Sarre dans le droit public européen ». L'affaire fût portée devant le Conseil de la Société des Nations en juillet 1921, et étudiée par la Commission consultative et technique des communications et du transit qui fit connaître sa réponse le 26 septembre suivant. « La déclaration d'adhésion de la Commission de Gouvernement du Bassin de la Sarre à la Convention de Berne, déclare cette Commission, est superflue. La Convention de Berne est, vis-à-vis de toutes les Puissances signataires de cette Convention, ou y adhérentes, en vigueur de plein droit sur le Territoire du Bassin de la Sarre... Les transports par voie ferrée entre le Territoire de la Sarre et l'Allemagne, notamment, sont soumis au régime des transports internationaux fixé par la Convention de Berne... Dans l'opinion de la Commission les lignes exploitées par la Commission de Gouvernement du Bassin de la Sarre doivent figurer sous une rubrique spéciale dans la liste des lignes de chemins de fer auxquelles s'applique la Convention de Berne ». « Cet avis, déclare M. Wellington Koo, rapporteur de l'affaire au Conseil de la Société des Nations, repose, en ce qui concerne les Puissances signataires du Traité de Versailles et de la Convention de Berne (ou ayant adhéré à cette dernière), sur l'idée que l'article 366 du Traité de Versailles renouvelant la Convention de Berne entre ces Puissances est applicable au Territoire de la Sarre en vertu du paragraphe 3 de l'article 22 de l'Annexe au même Traité, relative au Bassin de la Sarre. Dans le cas des autres Puissances signataires de la Convention de Berne ou y adhérentes mais non signataires du Traité

(1) *Besonderer Staat*.

de Versailles, cet avis s'appuie sur le fait que la Convention de Berne a été signée par l'Allemagne et sur les conséquences des changements apportés à la situation du Territoire de la Sarre et à son Gouvernement par les stipulations du Traité de Versailles relatives audit Territoire ».

La Commission de Gouvernement n'ayant pu se mettre d'accord sur ces bases avec le Gouvernement allemand, un projet d'arrangement fut établi par une Commission internationale d'enquête nommée par la Société des Nations et réunie à Luxembourg à la fin de novembre 1922. « Tout en réservant les questions relatives au statut international de la Sarre, tel qu'il résulte du Traité de paix, note le Secrétaire général de la Société des Nations (1), les auteurs de ce projet se sont placés à un point de vue exclusivement technique de manière à permettre un règlement immédiat de toutes les questions d'ordre pratique dont plusieurs se trouvaient en litige depuis plus de deux années ». Ce projet a été ratifié par le Gouvernement allemand et par la Commission de Gouvernement et les communications ferroviaires entre l'Allemagne et la Sarre sont maintenant régies par la Convention de Berne.

Ainsi se manifeste une fois de plus le caractère pratique du statut de la Sarre. Sans être un Etat, ce territoire doit vivre d'une vie propre comme s'il avait cette qualité. Sans doute les Etats peuvent seuls faire partie à titre permanent des Unions internationales, mais la Sarre a la faculté d'adhérer à ces Conventions sous une forme différente et à titre précaire : le nécessaire est, qu'en fait, elle participe à l'organisation internationale instituée par ces accords. La condition juridique du Territoire peut appeler des formules nouvelles, ce qui importe en fait c'est la constitution, sans entraves, de l'individualité politique sarroise prévue par le Traité de Paix.

b) ORGANISATION ADMINISTRATIVE.

Quant à l'organisation administrative, la Commission de Gouvernement s'est efforcée de centraliser sous ses ordres

(1) Rapport du Secrétaire général. *J. O.* de la Société des Nations, Janvier 1923.

les différents services et administrations relevant, avant le Traité, soit du Reich, soit de la Prusse, soit de la Bavière. Cette action s'est manifestée principalement pour le statut des fonctionnaires et par le contrôle exercé sur la gestion des communes.

Le paragraphe 19 de l'Annexe au Traité relative à la Sarre, reconnaît à la Commission tous les pouvoirs de Gouvernement « y compris celui de nommer et de révoquer les fonctionnaires ». L'un des premiers soins de la Commission de Gouvernement fut d'affirmer son autorité sur l'ensemble des fonctionnaires du Bassin. Une ordonnance du 16 mars 1920, les maintint en service « par une investiture nouvelle » (1). Cette ordonnance disposait que les fonctionnaires d'Empire ainsi que les agents prussiens et bavarois du Territoire resteraient en place à la condition d'être mis par leurs Gouvernements respectifs à la disposition de la Commission de Gouvernement. Ils devaient prêter serment d'obéissance à la Commission. Cette procédure rencontra d'abord l'hostilité du Reich qui avait prétendu régler la question des fonctionnaires par voie contractuelle avec le Gouvernement de la Sarre. Puis, sur l'assurance donnée par le Président de la Commission que l'Ordonnance du 16 mars serait appliquée « dans le plus large esprit d'équité » (2), les fonctionnaires demandèrent eux-mêmes au Gouvernement du Reich de les mettre à la disposition du Gouvernement de la Sarre. Le 10 mai 1920, M. de Groote, commissaire du Reich pour le Territoire de la Sarre, avisa par télégramme M. Rault que le Gouvernement allemand mettait à la disposition de la Commission de Gouvernement « les fonctionnaires d'Empire et les fonctionnaires d'Etat prussiens et bavarois (3) ». L'administration sarroise se trouvait ainsi unifiée sous l'autorité de la Commission de Gouvernement. La Commission promulgua le 29 juillet 1920, un statut des fonctionnaires. Mais ces agents, travaillés par une propagande hostile au Traité, refusèrent de se plier au

(1) Rapport de la Commission de Gouvernement. *J. O. de la Société des Nations*, Avril 1920.

(2) Cf. *J. O. de la Société des Nations*, Juillet-Août 1920.

(3) Cf. *J. O. de la Société des Nations*, Juillet-Août 1920.

statut qui leur était imposé ; ils se mirent en grève le 4 août. Le Gouvernement de la Sarre tint bon et proclama le 9 août qu'il jugeait inadmissible « que des fonctionnaires, émanation du pouvoir central, pussent, en s'affiliant sans contrôle à des associations politiques étrangères au Territoire de la Sarre, devenir des agents conscients ou inconscients d'agitateurs du dehors ». Moins de huit jours après le début de la grève, le travail était repris sans que la Commission eût modifié le statut édicté par elle et ce succès affirmait son autorité. A la fin de septembre 1920, les fonctionnaires prêtèrent serment à la Commission de Gouvernement.

Dans l'administration locale, le Gouvernement de la Sarre est intervenu pour contrôler la gestion municipale. C'est ainsi qu'il a refusé en 1920, de confirmer pour plus de trois ans les pouvoirs que la Municipalité de Sarrebrück prétendait s'attribuer pour 12 ans, alors que le renouvellement triennal était d'usage. Une Ordonnance a limité le nombre des centimes additionnels que les communes sont autorisées à percevoir. La Commission, en effet, a déclaré dans son rapport de novembre 1921 au Conseil de la Société des Nations, qu'elle n'entendait « porter en aucune manière atteinte à l'autonomie des communes mais que le sentiment de sa responsabilité lui interdisait d'autoriser les municipalités à se livrer, aux frais des contribuables, à des dépenses d'un montant indéfini ».

c) ORGANISATION JUDICIAIRE.

En matière judiciaire, le Traité dispose (Annexe § 25) : « Les tribunaux civils et criminels existant sur le Territoire du Bassin de la Sarre seront maintenus. Une cour civile et criminelle sera constituée par la Commission de Gouvernement pour juger en appel des décisions rendues par lesdits tribunaux et statuer sur les matières dont ceux-ci n'auraient pas à connaître. Il appartiendra à la Commission de Gouvernement de pourvoir au règlement d'organisation et de compétence de ladite cour. La justice sera rendue au nom de la Commission de Gouvernement. »

Conformément à ces dispositions, une Cour suprême

de justice fut instituée, par Ordonnance, le 5 janvier 1921. Son siège fut fixé à Sarrelouis. L'éminent juriste suisse, M. Ottfried Nippold, fut choisi par la Commission comme président de cette Cour et chargé d'en préparer les règlements de compétence et de procédure. La Cour commença ses travaux le 9 août 1921.

Pour ce qui est des juridictions inférieures, celles-ci avaient été maintenues et leurs circonscriptions modifiées par une Ordonnance du 21 juillet 1920, de manière à tenir compte des frontières nouvelles du Territoire (1).

Une Ordonnance du 2 août 1921 adapta les lois civiles et pénales en vigueur le 11 novembre 1918 au régime institué dans la Sarre par le Traité de paix. Le mot *allemand* fut remplacé dans ces lois par le terme *habitant de la Sarre* et le mot *étranger* par l'expression *non habitant de la Sarre*. Ainsi que l'a fait observer la Commission de Gouvernement dans un de ses rapports au Conseil de la Société des Nations (2), « le Gouvernement allemand lui-même, en promulguant la loi du 10 mars 1922, relative aux rapports judiciaires entre le Gouvernement allemand et le Territoire de la Sarre a reconnu le bien-fondé du principe général posé par l'Ordonnance précitée, à savoir qu'au point de vue de l'administration de la justice comme à d'autres, le Territoire de la Sarre était indépendant (3). Le docteur Wehberg en déduit les conséquences suivantes (4) : « Les décisions d'un tribunal civil allemand ne peuvent être étendues dans le Territoire de la Sarre qu'après avoir été déclarées applicables par la Cour suprême du Bassin. Les actes répréhensibles commis en territoire allemand non-sarrois ne seront poursuivis dans le Territoire de la Sarre qu'en cas d'intérêt public. La livrai-

(1) Compétence des *amtsgerichte* (Justices de paix) restreinte aux parties laissées dans les limites du Territoire de la Sarre. Attribution de compétence à des juridictions sarroises pour les parties relevant antérieurement d'*amtsgerichte* situés en dehors du Bassin.

(2) Cf. J. O. de la Société des Nations, Janvier 1923.

(3) Le Docteur Wehberg (op. cit. p. 21) déclare que selon le sens des dispositions particulières de cette loi la Sarre est considérée comme *Ausland* (Pays étranger).

(4) Op. cit. p. 21.

son d'un Sarrois qui doit être jugé par un tribunal allemand non sarrois ne peut être consentie ».

Enfin, instructions assez intéressantes à noter, la Commission a « rappelé » aux magistrats qu'ils avaient « le droit et le devoir d'interpréter en toute indépendance et en équité les dispositions de la loi » cela afin de permettre qu'il soit procédé par voie d'analogie dans tous les cas où la loi n'aurait pas été modifiée pour être mise en accord avec les dispositions du traité de paix. « Il était nécessaire d'insérer le principe dans l'Ordonnance, déclare le rapport de la Commission de Gouvernement en novembre 1921, les juges des tribunaux du Territoire ont, en effet, été élevés à l'école de la Cour de Leipzig qui, par ses arrêts, exerçait un contrôle étroit et rigoureux sur toutes les sentences rendues dans l'Empire et annihilait toute velléité d'indépendance chez les magistrats ».

Pour ce qui est du contentieux administratif, l'Ordonnance du 21 juillet 1920 organisa, à cet égard encore, l'autonomie du Territoire. Elle créa, d'une part, des tribunaux administratifs, destinés à remplacer le *Bezirksausschuss* siégeant à Trèves ainsi que le Sénat près la Chambre de l'Intérieur du Gouvernement du Palatinat à Spire, et, d'autre part, une Haute-Cour administrative rattachée à la Cour suprême de justice de Sarrelouis (1).

d) ORGANISATION FINANCIÈRE.

Etudions maintenant comment s'est constituée l'autonomie financière du Territoire de la Sarre.

Après avoir examiné certaines questions générales comme celles de la contribution de la Sarre aux dettes de l'Empire allemand et celle de l'aliénation des biens d'Etat par la Commission de Gouvernement, nous verrons quel fut le régime monétaire et fiscal institué pour le Territoire.

L'article 254 du Traité de Versailles dispose que les Puissances auxquelles sont cédés des territoires allemands devront contribuer, d'une part, aux dettes du Reich, et, d'au-

(1) Cf. Rapport de la Commission de Gouvernement. J. O. de la Société des Nations, Août 1920.

tre part, aux dettes de l'Etat allemand particulier dont ces régions faisaient partie (1). Le Gouvernement allemand en concluait que la Commission de Gouvernement de la Sarre était tenue de participer au service des intérêts de la dette de l'Empire, de la Prusse et de la Bavière. La Commission soutenait, par contre, que la souveraineté allemande étant maintenue sur le Territoire ainsi que la propriété allemande sur les biens d'Etat, elle n'avait, quant à elle, à assumer aucune charge de cette nature. Ces deux opinions contraires ont été consignées à l'article II du Protocole signé à Berlin, le 3 juin 1921 (2) entre le Gouvernement allemand et la Commission de Gouvernement du Territoire de la Sarre. Les deux parties ont été d'accord, toutefois, « pour ajourner le règlement de la question jusqu'à décision définitive sur le sort du Territoire. Tout en souscrivant à cet ajournement, le Gouvernement allemand se réservait de réclamer éventuellement « le remboursement des intérêts échus durant la période commençant le 10 janvier 1920 » (3).

Quant aux obligations imposées à l'Allemagne en exécution du Traité de paix, la Sarre en est expressément dispensée.

Pour ce qui est de l'aliénation des biens fonds, appartenant à l'Empire allemand, à la Prusse ou à la Bavière (4) le Protocole de Berlin dispose qu'elle « ne peut avoir lieu qu'après accord préalable entre le Gouvernement allemand et la Commission de Gouvernement du Territoire de la Sarre ». Le produit de la vente doit être placé de manière à porter intérêt, conformément à un accord conclu pour cha-

(1) Une exception est faite pour l'Alsace-Lorraine restituée « quitte et franche de toutes dettes à la France », art. 55.

(2) Recueil des traités publié par la Société des Nations, 1920, T. V, p. 190.

(3) La question a, d'ailleurs, perdu de son intérêt pratique depuis l'anéantissement du mark, et l'annulation en fait de la dette allemande antérieure à la guerre.

(4) Annexe paragr. 22. « La Commission de Gouvernement aura le plein usufruit des propriétés autres que les mines et appartenant tant au titre du domaine public qu'au titre du domaine privé au Gouvernement de l'Empire allemand ou au Gouvernement de tout Etat allemand sur le territoire du Bassin de la Sarre ».

que cas particulier. « La propriété du produit de la vente appartient au fisc auquel appartient le bien fonds aliéné tandis que l'usufruit en revient à la Commission de Gouvernement du Territoire de la Sarre ». L'article 6 du même Acte contient une double réserve à cet égard : « En ce qui concerne la vente des biens d'Empire ou d'Etat, la Commission de Gouvernement fait une réserve en ce qui concerne le *droit d'expropriation* qui lui appartient. Le Gouvernement allemand réserve expressément son opinion dans la question de savoir si la Commission de Gouvernement du Territoire de la Sarre a le droit d'expropriation même sur les biens d'Empire ou d'Etat ».

Le paragraphe 32 de l'Annexe disposant qu'aucune prohibition ni restriction ne serait imposée à la « *circulation de la monnaie française dans la Sarre* », le régime monétaire du Territoire se trouvait comporter la circulation du franc et du mark. La politique financière de la Commission de Gouvernement tendit à généraliser l'emploi du franc. Cette politique, imposée par le souci des intérêts économiques du Territoire, fut violemment critiquée en Allemagne ; nous examinerons plus loin ces critiques et les raisons qui ont fondé l'attitude de la Commission de Gouvernement (1). Qu'il nous suffise ici de rappeler les étapes de cette réforme monétaire : Le 1^{er} juillet 1920, l'Administration des Mines domaniales françaises avait introduit l'usage du franc dans son exploitation et adopté celui-ci pour toutes ses transactions. Par le décret du 16 mars 1921, la Commission de Gouvernement décidait qu'à partir du 1^{er} mai suivant, la monnaie française serait introduite dans les Services publics des chemins de fer et des postes, télégraphes, téléphones. Enfin, une Ordonnance et des mesures réglementaires promulguées le 18 mai 1923, disposaient qu'à dater du 1^{er} juin suivant, le franc français serait la monnaie légale unique du Territoire.

En matière fiscale le paragraphe 26 de l'Annexe stipule : « la Commission de Gouvernement aura seule le pouvoir de

(1) Voir ci-dessous, p. 116.

lever des taxes et impôts dans les limites du Territoire du Bassin de la Sarre... Le système fiscal existant au 11 novembre 1918 sera maintenu autant que les circonstances le permettront. »

L'un des premiers soins de la Commission de Gouvernement fut de déterminer l'ouverture de l'année financière, afin d'établir le budget du Territoire. L'Ordonnance du 16 mars 1920, fixa au 1^{er} avril la date initiale de l'Exercice.

La Commission s'attacha ensuite à unifier le régime fiscal du Territoire et procéda progressivement à un remaniement complet du régime des impôts allemands, prussiens et bavaïrois, tout en conservant le cadre de la taxation antérieure (1).

e) ORGANISATION ÉCONOMIQUE.

Si ces mesures ont affirmé l'autonomie financière de la Sarre par rapport à l'Allemagne, il en est, comme *l'introduction du franc* qui marquent au contraire une certaine dépendance vis-à-vis de l'économie française. Ainsi, tout en faisant acte d'indépendance politique, la Commission de Gouvernement semblait restreindre l'individualité économique du Territoire. Ce résultat est, cependant, conforme aux dispositions du Traité de Paix qui, bien qu'isolant la Sarre de l'Allemagne comme de la France au point de vue politique, la rattachent néanmoins à ce dernier Pays en matière économique.

Le paragraphe 31 de l'Annexe stipule, en effet : « Le Territoire du Bassin de la Sarre... sera soumis au régime douanier français ». Pour ménager toutefois la transition entre la situation antérieure du Bassin et l'orientation économique nouvelle résultant de ces dispositions, une période

(1) Les résultats de la réforme, (réforme approuvée par les autorités consultatives représentant la population) sont consignés dans le rapport de la Commission de Gouvernement publié au J. O. de la Société des Nations au mois de Mars 1924 : *l'impôt sur le revenu et l'impôt foncier* ont été maintenus, *l'impôt sur la fortune et l'impôt commercial* réorganisés. Pour les *taxes indirectes*, une Ordonnance du 30 Avril 1923 a décrété la perception en francs des taxes de consommation. Le taux de *l'impôt sur le chiffre d'affaires* a été majoré et porté à 1,10 % de manière à correspondre à l'impôt similaire français.

de cinq ans a été fixée à dater de la mise en vigueur du Traité, période pendant laquelle : « les produits originaires et en provenance du Bassin jouiront de la franchise d'importation en Allemagne », tandis que « l'importation d'Allemagne sur le Territoire du Bassin, des articles destinés à la consommation locale sera également libre de droits de douane ». Il en est résulté à l'égard de l'Allemagne un régime d'importation et d'exportation nettement différent du régime appliqué en France.

En ce qui concerne les autres pays, quelles conséquences devait entraîner l'inclusion de la Sarre dans le Territoire douanier français ? La plupart des Gouvernements, ne considérant que le principe de l'assimilation douanière avec la France, ont admis les importations sarroises sur leur territoire au même régime douanier que les importations françaises. D'autres, au contraire, en petit nombre (1), ont décidé de maintenir aux importations sarroises un traitement analogue à celui des importations allemandes. Cette attitude semble critiquable ; étant donné que les produits étrangers sont admis en Sarre, dans les mêmes conditions tarifaires qu'ils le sont en France, les importations sarroises devraient, par réciprocité, bénéficier à l'Etranger du même régime douanier que les produits français.

La Commission de Gouvernement n'a pas qualité pour négocier ni conclure des accords commerciaux au nom du Bassin car il appartient au Gouvernement français de procéder pour l'ensemble de son territoire douanier, y compris la Sarre, à l'élaboration de tels arrangements. Quoi qu'il en soit, de cette dépendance économique de la Sarre à l'égard de la France, un certain nombre de mesures ont été prises

(1) Il en était ainsi jusqu'à ces derniers temps de l'Angleterre, de la Suisse et de l'Italie. Ces trois pays semblent disposés à admettre, en fait, les importations sarroises sur leur territoire au même régime tarifaire que les produits français.

par la Commission de Gouvernement, mesures qui, dans le domaine économique même, ont contribué à la formation d'une individualité sarroise.

Telle a été la constitution d'un réseau sarrois autonome de chemins de fer. Ainsi que le fait observer la Commission de Gouvernement dans un rapport publié au Journal Officiel de la Société des Nations, en Avril 1920, « Sarrebrück était le siège d'une Direction de chemins de fer prussiens dont la circonscription s'étendait bien au-delà des limites du Territoire de la Sarre ». En outre, les lignes établies dans la partie du Palatinat bavarois rattachée par le Traité au Bassin de la Sarre dépendaient de la Direction bavaroise des chemins de fer Ludwigshafen ». L'ordonnance du 28 Février 1920, a modifié cette situation et créé l'autonomie du réseau sarrois, en donnant compétence à la Direction de Sarrebrück sur l'ensemble des lignes du Bassin y compris, celles de la région palatine, tout en transférant en dehors du territoire l'administration des lignes extra-sarroises qui relevaient auparavant de cette direction.

f) ORGANISATION SOCIALE ET RELIGIEUSE.

L'organisation sociale du Bassin de la Sarre présente un intérêt particulier, le pays se trouvant en grande majorité peuplé d'ouvriers. Le paragraphe 2 de l'Annexe disposait que les droits des ouvriers seraient maintenus tels qu'ils résultaient au 11 Novembre 1918, des lois et règlements allemands, sous réserve des dispositions du paragraphe 23 qui donne à la Commission le droit de modifier la législation allemande pour des motifs d'ordre général ou pour mettre celle-ci en accord avec les stipulations du Traité de Paix. Cette réserve a permis à la Commission d'édicter un certain nombre de mesures modifiant la législation sociale de la Sarre par rapport à celle de l'Allemagne. C'est ainsi qu'une Ordonnance provisoire du 2 mai 1923, a interdit dans le Territoire de la Sarre la formation des piquets de grève comme

contraires au principe de la liberté du travail (1). La Sarre, toutefois, se trouve encore rattachée à l'Allemagne au point de vue social par des liens d'ordre moral dont on ne saurait méconnaître l'importance. Ces liens résultent de la dépendance de certaines organisations syndicales sarroises par rapport aux organismes similaires établis en Allemagne. Les ouvriers mineurs notamment se partagent entre le *Verband der Bergarbeiter Deutschlands*, syndicat socialiste, et le *Gewerkverein christlicher Bergarbeiter Deutschlands*, syndicat chrétien. Ces deux syndicats sont des dépendances des associations du même nom existant par toute l'Allemagne, associations qui donnent leurs directions à leurs filiales sarroises. « L'indépendance financière n'existe pas pour celles-ci, pas plus que le libre choix de leurs secrétaires, véritables fonctionnaires nommés par les comités centraux d'Essen et de Bochum » (2). Cette situation ouvre une brèche importante dans le système de l'individualité sarroise, brèche d'autant plus dangereuse qu'elle ne peut être barrée sans susciter des plaintes au nom de la liberté individuelle. Et pourtant aucune garantie n'existe pour la Commission de Gouvernement que les organismes fonctionnant ainsi en dehors de son contrôle n'entreprendront pas sur l'autorité que lui réserve le Traité et borneront loyalement leur action aux questions professionnelles pour lesquelles ils sont constitués.

La gestion des intérêts confessionnels du Territoire appelle une remarque du même ordre, car les membres du

(1) Le paragr. 153 du Code des Arts et Métiers allemand (*Gewerbeordnung*) interdisant le picketing avait été supprimé par une loi du 18 Mai 1918.

Après avoir pris connaissance de l'avis émis par le Conseil Consultatif, la Commission de Gouvernement a promulgué, le 15 Juillet 1924, une Ordonnance qui abroge, dans son article I, l'Ordonnance du 2 Mai 1923 portant interdiction des postes de grève. La nouvelle Ordonnance autorise les postes de grève et se borne à édicter les mesures nécessaires pour éviter tout abus, en empruntant la plupart des dispositions à la législation britannique. (Cf. *J. O.* de la Société des Nations, Septembre 1924. Rapport de la Commission de Gouvernement, 24 Octobre 1924).

(2) Cf. *Illustration économique et financière*, article signé : M. D., 20 Août 1921.

Clergé relèvent eux aussi d'autorités résidant hors du Bassin (1).

Après avoir examiné les principales manifestations de l'Individualité sarroise en droit public, il nous reste à étudier les conséquences de ce statut international nouveau à l'égard du droit privé.

B. DROIT PRIVÉ

a) RETRAITES ET PENSIONS.

La question des retraites et des pensions concerne à la fois, la Commission de Gouvernement et l'Etat français propriétaire des Mines. Dans les deux cas, le principe posé par le Traité est le même : maintien des droits acquis ou en cours d'acquisition lors de la mise en vigueur du Traité. L'Etat français est redevable des pensions de retraite ou d'invalidité du personnel des Mines (2). La Commission de Gouvernement doit, aux termes du paragraphe 24 de l'Annexe, assurer le paiement des autres retraites et pensions de toutes sortes, quitte à s'entendre à ce sujet avec le Gouvernement allemand.

Parmi les pensions dont bénéficient les habitants du Territoire, deux catégories sont à distinguer : celles des mutilés et blessés de guerre et celles des fonctionnaires.

Pour les premières, la Commission de Gouvernement estimait qu'en droit l'Allemagne dût assumer la charge entière des pensions acquises à ses soldats. « Désireuse toutefois de mettre un terme à l'incertitude qui avait jusqu'alors gravement préoccupé les mutilés de guerre et d'adoucir leur sort qui mérite tout son intérêt, elle a décidé d'introduire dans le Territoire de la Sarre la loi allemande qui relève le taux de leurs pensions et de prendre à sa charge les trois quarts des dépenses devant résulter de son application » (3).

(1) Cf. *Revue des Deux-Mondes*, 15 Septembre 1924. Article de M. Goyau : « La présence de la France au Vatican ».

(2) Annexe, paragr. 4. — Le même paragr. stipule que « l'Allemagne devra remettre à l'Etat français les réserves mathématiques des rentes acquises par le dit personnel ».

(3) Rapport de la Commission de Gouvernement. *J. O.* de la Société des Nations. Août 1921.

En ce qui concerne les fonctionnaires, la Commission ne se reconnaissait responsable que du paiement des retraites de ceux qui avaient quitté le service après le 10 Janvier 1920, date d'entrée en vigueur du nouveau régime de la Sarre. Le Gouvernement allemand prétendait, au contraire, laisser à la charge de la Commission la liquidation des retraites de tous les fonctionnaires. Celle-ci ayant consenti à avancer les sommes nécessaires, un accord se fit sur ce point, le Gouvernement allemand s'engageant, par ailleurs, à rembourser ultérieurement ces avances. (1).

Quant aux fonctionnaires ayant quitté le service après le 10 Janvier 1920, la Commission décida d'assurer à elle seule la liquidation de leurs retraites (2).

b) RÈGLEMENT DES DETTES D'AVANT-GUERRE. — SÉQUESTRES.

La question du règlement des dettes et du recouvrement des créances des habitants de la Sarre à l'égard des ressortissants des Puissances alliées et associées, a fait l'objet d'une importante controverse. La procédure de compensation prévue à l'article 296 du Traité de Versailles, en ce qui concerne les règlements de comptes entre « ressortissants allemands » et ressortissants alliés, devait-elle s'appliquer au Bassin de la Sarre ? Dans un télégramme adressé au Secrétaire général de la Société des Nations, au début d'octobre 1921, le Président de la Commission de Gouvernement reconnaît qu'« il existe à ce sujet dans le Traité de Paix de Versailles une véritable lacune qui complique encore la solution d'un problème déjà difficile en lui-même. »

En l'absence d'un texte précis, quelle est la jurisprudence suivie ?

Par un Arrêt du 25 Octobre 1922 (3), la Chambre civile

(1) Lettre du Ministère des Affaires Etrangères allemand, 28 Juin 1921.

(2) « Le Gouvernement allemand avait émis la prétention de se réserver la liquidation et le paiement des retraites des fonctionnaires mis par lui à la disposition de la Commission moyennant versement annuel par celle-ci d'une somme égale à 25 % du montant des traitements. L'accord ne put se faire sur ce point ». Rapport de la Commission de Gouvernement. *J. O.* de la Société des Nations, Août 1921.

(3) Cf. *Recueil des Décisions des Tribunaux arbitraux mixtes*. T. III, p. 738.

de la Cour Suprême de Sarrelouis décidait que « les habitants de la Sarre peuvent directement et sans l'intermédiaire d'un office de compensation, acquitter leurs dettes envers leurs créanciers ressortissants d'une puissance alliée et associée ». Elle appuyait cette assertion sur les considérations suivantes : « Des dispositions des articles 45 à 50 du Traité de Paix et de l'Annexe, il s'ensuit que le pays et les habitants de la Sarre ne sont pas astreints à participer aux réparations et autres charges de l'Empire allemand et de ses ressortissants. Or, la procédure de compensation ne grève pas de charges particulières ni le Territoire de la Sarre ni ses habitants. La loi allemande sur la compensation n'est pas en vigueur dans le Territoire de la Sarre. On est donc conduit à admettre que tant que les offices de compensation ne sont pas créés pour la Sarre, les habitants de ce pays sont fondés à payer les dettes dites de « compensation » directement aux créanciers alliés ou associés, tout comme si leurs créanciers étaient également habitants de la Sarre » (c'est-à-dire sans avoir à payer au taux de 122 francs pour 100 marks fixé par le Traité pour la valorisation des dettes de compensation). « Par un tel paiement, l'habitant de la Sarre se trouve entièrement libéré. Au regard du créancier allié ou associé, du reste, cela n'entraîne aucun préjudice car celui-ci touche immédiatement une quote-part du montant que devrait lui verser l'office de compensation et pour ce qui est du reste, il lui sera loisible de le réclamer ultérieurement à cet office de compensation quand une fois il sera créé ».

D'accord avec la Cour Suprême de Sarrelouis, sur le principe que le Gouvernement allemand dût faire les frais de la valorisation des dettes, les offices de compensation français et anglais ont toutefois envisagé et fait admettre par les tribunaux mixtes une procédure toute différente pour le règlement de ces obligations.

Le directeur du Clearing Office anglais écrivait notamment : « Je ne vois pas de raisons pour que ces dettes ne soient pas compensées par l'intermédiaire de l'Office central allemand et traitées exactement de la même manière que les dettes ou les créances des autres Allemands ». De même, M.

Alphand, Directeur de l'Office français des biens et intérêts privés, déclarait en qualité d'agent du Gouvernement français, devant le tribunal arbitral mixte franco-allemand (1) : « Il n'est pas contestable ni contesté que le Traité de Versailles, et spécialement l'article 296, soit applicable à l'ensemble du territoire allemand et notamment au Territoire de la Sarre qui continue jusqu'au plébiscite à en faire partie, quelles que soient les restrictions apportées à la souveraineté allemande dans ledit Territoire par la Section IV du Traité de Versailles ». Il résultait des opinions ainsi émises que, d'une part, la procédure de compensation était obligatoire pour le règlement des dettes et créances entre Sarrois et ressortissants alliés ou associés et que, d'autre part, l'office allemand de compensation devait supporter les frais du règlement de comptes. A cette manière de voir, l'Office allemand opposait l'impossibilité où il se trouvait de mener à bien la tâche qui lui était ainsi confiée. La Commission de Gouvernement, en effet, n'avait pas étendu au Territoire de la Sarre la loi allemande sur la compensation et, par ailleurs, le Gouvernement allemand ne pouvait prendre de mesures quelconques qui fussent applicables à la Sarre. A cela l'agent du Gouvernement français répondit que « le paragraphe 14 de l'Annexe à l'article 296, précise que la créance doit être créditée à l'Office créancier alors même que le recouvrement sur le particulier débiteur aurait été impossible » et qu'en conséquence, les difficultés d'ordre interne alléguées par l'Office allemand ne sauraient être un obstacle au règlement demandé, d'autant plus qu'en dépit de l'inapplication de la loi allemande sur la compensation, l'Office allemand était à même d'exercer son rôle de vérification, grâce aux documents qui lui étaient fournis par les particuliers.

Conformément à cette argumentation, le Tribunal arbitral mixte décida, le 26 Novembre 1923, que le montant reconnu de la dette sarroise alors en question serait porté par l'Office allemand au crédit de l'Office français.

(1) Affaire Madeleine Müller contre Röchling frères et Etat allemand. *Recueil des Décisions des Tribunaux arbitraux mixtes*. T. III, p. 883.

Il semble bien que cette procédure doive être approuvée. Celle préconisée par la Cour de Sarrelouis a d'ailleurs perdu tout intérêt pratique depuis la chute du mark qui ramène à zéro dans tous les cas la part du règlement qui incomberait, selon cette juridiction, au débiteur sarrois. En outre, l'argument décisif en faveur de la thèse admise par le tribunal arbitral mixte est un argument de réciprocité. Le directeur de l'Office, a indiqué lui-même que « cet Office n'a jamais contesté les créances allemandes de la Sarre qui lui ont été notifiées et que toutes celles qui ont été reconnues par les débiteurs français ont été créditées à l'Office allemand ». Dans ces conditions, il est équitable que, par réciprocité, les dettes sarroises soient créditées à l'Office français par l'Office allemand.

Cette solution n'est d'ailleurs pas contraire aux pouvoirs de la Commission de Gouvernement du Territoire de la Sarre. Elle réserve entièrement la question de l'accord à intervenir entre elle et le Gouvernement allemand pour régler les rapports de celui-ci avec les habitants de la Sarre à ce sujet (1).

Dans le même ordre d'idées, certains gouvernements alliés ont tenu compte de la condition spéciale du Bassin de la Sarre pour accorder aux habitants de ce Territoire un régime moins rigoureux qu'aux ressortissants allemands en matière de *séquestres*. C'est ainsi que le Gouvernement français a consenti en maintes occasions à supprimer les mesures de séquestre prises pour des biens appartenant à des habitants de la Sarre, notamment en Alsace-Lorraine (2).

c) QUALITÉ D'HABITANT DE LA SARRE.

L'une des mesures les plus importantes prises par la Commission de Gouvernement concernant les intérêts privés de la population résulte de l'Ordonnance portant définition de la *qualité d'habitant de la Sarre*, Ordonnance publiée au

(1) Des négociations ont eu lieu sur la question entre la Commission de Gouvernement et le Gouvernement allemand, à Francfort, les 12-13 et 14 Juin 1922. Elles ont abouti à la signature d'un accord provisoire.

(2) Cf. Rapport du Secrétaire général de la Société des Nations: *J. O.* de la Société des Nations, Février 1923.

Journal Officiel de la Commission de Gouvernement, le 25 Juin 1921.

En vertu de ce texte, « tous les habitants du Territoire de la Sarre, quelle que soit leur nationalité, sont égaux en droit dans ce Territoire. Il n'est pas porté atteinte à leur nationalité ». (Art. I). Cette disposition crée un précédent extrêmement intéressant en droit public parce qu'elle introduit une distinction entre la nationalité et les droits politiques. Jusqu'alors, dans un pays déterminé, les droits politiques se trouvaient réservés aux seuls nationaux et quand sur un même territoire coexistaient plusieurs nationalités différentes, une seule jouissait en général de la totalité des droits politiques, les autres nationalités lui étant soumises et n'ayant que des droits restreints. Il en résultait des haines ou des troubles et de telles situations ont souvent été à l'origine des guerres (1). Les négociateurs du Traité de Paix ont eu le souci de remédier à ces inconvénients en organisant une procédure de protection des minorités ethniques, là où il était impossible de donner des frontières politiques à chaque nationalité. En ce qui concerne la Sarre, l'attribution des droits politiques est prévue en faveur de tous les « habitants » sans distinction de sexe, âgés de plus de 20 ans (Annexe, § 28). Or, il est formellement prévu que les habitants du Territoire de la Sarre peuvent être de nationalité différente. Cela résulte notamment du § 27 de l'Annexe qui dispose qu'... « aucun obstacle ne sera opposé à ceux qui désireraient acquérir une autre nationalité, étant entendu qu'en pareil cas leur nouvelle nationalité sera acquise à l'exclusion de toute autre ». Mais jusqu'à ce que le régime existant avant l'application du Traité fût modifié, seuls, les habitants du Bassin de la Sarre qui se trouvaient être de nationalité allemande bénéficiaient de la totalité des droits politiques. Cette situation n'allait pas sans porter préjudice à certains habitants et l'on a cité notamment le cas des ouvriers lorrains tra-

(1) M. Jean de Pange, dans son livre *Les libertés rhénanes* (Paris 1922) écrit : « Les guerres du Transvaal et des Balkans n'eussent-elles pas été évitées si le droit public avait déjà admis la distinction de la nationalité et des droits politiques ? »

vaillant dans les mines de la Sarre : Depuis que la nationalité française leur avait été attribuée en vertu du Traité de Paix, ils ne pouvaient plus faire partie des tribunaux de prud'hommes miniers. Ils se trouvaient ainsi lésés dans leurs situations acquises et il importait de faire cesser de telles anomalies contraires au Traité.

C'est à cette fin que fut votée, à l'unanimité, par la Commission de Gouvernement, l'Ordonnance portant définition de la qualité d'habitant de la Sarre. Le huitième rapport de la Commission à la Société des Nations (1), indique les considérations qui ont déterminé cette décision : « Le Traité de Paix de Versailles, est-il déclaré, fait sans cesse mention des habitants de la Sarre mais nulle part il n'a nettement défini ce qu'il convient d'entendre par ces mots. D'une part, il pose en principe qu'il n'y a pas de nationalité sarroise... D'autre part, il confère aux habitants du Territoire de la Sarre des droits et un statut particuliers et confie à la Commission de Gouvernement le soin d'assurer par tels moyens qu'elle jugera convenables la protection à l'Etranger de leurs intérêts. Il en résulte que la « qualité d'habitant de la Sarre », constitue un sujet de droit d'une espèce nouvelle. Les habitants du Territoire de la Sarre peuvent appartenir à des nationalités différentes... Or, un obstacle leur serait opposé si un changement de nationalité, en leur faisant perdre leur qualité d'habitants de la Sarre les privait des droits politiques dont ils avaient jusqu'alors joui... Le terme dont le Traité a constamment usé « *habitant du territoire de la Sarre* » prouve qu'il a entendu mettre sur un pied de complète égalité toutes les personnes qui ont leur domicile dans le Bassin. Les habitants de nationalité allemande jouissaient en comparaison des habitants ressortissant à d'autres Etats, de privilèges considérables. Seuls, ils pouvaient être élus aux Conseils de prud'hommes, aux Tribunaux miniers, aux Tribunaux d'échevins, à la Chambre de Commerce, être membres de jurys criminels ». L'Ordonnance du 15 Juin 1921, a eu pour objet de faire cesser cette inégalité en séparant de la

(1) Cf. J. O. de la Société des Nations, Août 1921.

nationalité les droits politiques pour les joindre à la qualité d'habitant de la Sarre.

Après avoir proclamé le principe de l'égalité en droit de tous les habitants du Territoire, l'Ordonnance précise les conditions nécessaires pour bénéficier du statut juridique nouveau. La qualité d'habitant de la Sarre appartient de plein droit, sans distinction de nationalité ni de sexe, au bout de six mois de résidence dans le Bassin, à toute personne née ou issue de parents nés dans la Sarre ou ayant eu son domicile légal dans le Territoire à la date du 11 Novembre 1918. Cette qualité est acquise, en outre, sans distinction de nationalité ni de sexe, à toute personne ayant eu son domicile pendant trois ans dans le Bassin de la Sarre. Ce délai est réduit à un an pour ceux qui remplissent des fonctions publiques dans le Territoire. Toute personne qui transporte sa résidence effective hors du Bassin perd la qualité d'habitant de la Sarre au bout d'un an. Cette qualité peut également s'acquérir ou se perdre, suivant les cas, par mariage. Enfin, il est déclaré que toute personne qui réside dans le Territoire de la Sarre et qui ne jouit pas de la qualité d'habitant du Territoire de la Sarre sera considérée comme étrangère.

Sans créer une nationalité sarroise, cette Ordonnance institue donc un *indigénat* correspondant à un concept nouveau de droit international. Elle « attribue une situation juridique spéciale à la collectivité comprise sous la désignation générale d'habitant de la Sarre » (1), et complète ainsi, conformément à l'esprit du Traité de Paix, les éléments de l'individualité politique du Territoire de la Sarre.

d) PROTECTION A L'ÉTRANGER DES INTÉRÊTS DES HABITANTS DU TERRITOIRE DE LA SARRE.

L'une des principales mesures d'application des principes contenus dans l'Ordonnance portant création de la qualité d'habitant de la Sarre concerne la protection à l'Étranger des intérêts de ces habitants.

Le Traité de Paix dispose, à cet égard, nous l'avons vu,

(1) Lettre du Président de la Commission de Gouvernement au Secrétaire général de la Société des Nations, 7 Octobre 1921.

qu' « il appartiendra à la Commission de Gouvernement d'assurer, par tels moyens et dans telles conditions qu'elle jugera convenables, la protection à l'Etranger des intérêts des habitants du Territoire du Bassin de la Sarre ».

Le 7 Juillet 1920, quelques jours après l'entrée en vigueur de l'Ordonnance portant définition de la qualité d'habitant de la Sarre, une nouvelle Ordonnance décidait de confier au Gouvernement français la protection des intérêts des habitants de la Sarre à l'Etranger. Les raisons qui avaient motivé cette décision ont été exposées dans une lettre adressée par le Président de la Commission de Gouvernement au Secrétaire général de la Société des Nations. M. Rault fait valoir la nécessité d'obtenir pratiquement une représentation diplomatique et consulaire des intérêts sarrois hors du Territoire, mais aussi l'impossibilité matérielle d'instituer celle-ci aux frais des contribuables du Bassin. Il conclut en faveur de la solution adoptée, en vertu des considérations développées dans le rapport que M. Caclamanos avait présenté au Conseil, le 13 Février 1920, pour l'attribution des fonctions de Président au membre français de la Commission (1).

Cette Ordonnance fut soumise au Gouvernement français qui accepta de s'engager à « accorder la protection des représentants diplomatiques et consulaires français aux ressortissants sarrois résidant à l'Etranger » (2). Cette réponse contenait une interprétation des termes du Traité de Paix, interprétation dont le Gouvernement allemand a contesté le bien-fondé. « D'après le paragraphe 21 de l'Annexe, déclara ce gouvernement (3), la Commission de Gouvernement n'a pas à s'occuper de la protection des intérêts des habitants de la Sarre qui résident à l'Etranger, mais seulement de la protection des intérêts à l'Etranger des habitants de la Sarre. Les droits de protection de la Commission de Gouvernement ne s'étendent pas, en conséquence, à des personnes ayant

(1) Voir plus haut, page 45.

(2) Lettre du Secrétaire général des Affaires Etrangères français au Président de la Commission de Gouvernement, 13 Août 1920.

(3) Note du Gouvernement allemand à la Commission de Gouvernement, 30 Décembre 1920.

leur domicile en dehors du Territoire de la Sarre ». Cette seconde interprétation plus restreinte ne paraît guère admissible. La qualité d'habitant de la Sarre ne subsistant pas au-delà d'un an au profit des personnes ayant quitté le Territoire, il n'est pas à craindre, d'ailleurs, qu'une extension excessive ne soit donnée à ce droit de protection de la Commission de Gouvernement sur ses subordonnés.

Une question plus délicate d'interprétation des textes concerne la portée exacte du mot *Etranger* dans l'expression : protection à l'Etranger des intérêts des habitants du Territoire de la Sarre. Faut-il entendre par ce terme l'ensemble des pays situés en dehors du Territoire de la Sarre, y compris l'Allemagne, ou ne faut-il pas faire une exception pour ce dernier pays ? La souveraineté allemande dans le Bassin ayant été maintenue par le Traité, quoique privée de ses effets ordinaires, n'en résulte-t-il pas une situation exceptionnelle interdisant de considérer l'Allemagne comme étrangère par rapport à la Sarre ? C'est dans ce sens qu'est intervenu le Gouvernement allemand en protestant contre une notification qui lui avait été faite au nom de la Commission de Gouvernement par le Chargé d'Affaires de France à Berlin (1). Le Territoire de la Sarre, déclarait le Ministre des Affaires Etrangères d'Allemagne, le 23 Août 1920, « n'est pas devenu étranger par rapport au reste de l'Allemagne... il est impossible qu'il soit conforme à l'esprit du Traité que les ressortissants allemands qui habitent dans le Bassin de la Sarre soient représentés en Allemagne, vis-à-vis des autorités allemandes, par la France ». Il semble bien, pourtant, que le mot *Etranger*, dans l'expression en question, doive s'appliquer à l'Allemagne comme aux autres pays (2). Si, en effet, les habitants de la Sarre ont, d'une manière générale

(1) Note du 9 Août 1920 relative à la constitution d'un réseau autonome des chemins de fer sarrois.

(2) En pratique cette thèse est appliquée. Un allemand, par exemple, désirant se rendre dans la Sarre, est tenu de faire viser son passeport par un Consul français. Nous avons vu qu'à d'autres égards (loi du 10 Mars 1922 relative aux rapports judiciaires du Reich avec le Territoire de la Sarre), l'Allemagne avait considéré le bassin de la Sarre comme un territoire étranger. V. p. 85, note 3.

et conformément aux dispositions du Traité, conservé la nationalité nationale, mais d'une entité politique spéciale dont le *tissants allemands*. C'est là une conséquence de la condition spéciale des habitants de la Sarre. De même qu'ils possèdent un indigénat particulier, indépendant de leur nationalité, de même ils sont ressortissants, non pas des pays dont ils sont les nationaux, mais d'une entité politique spéciale dont le Gouvernement a pleins pouvoirs pour organiser la représentation de leurs intérêts au dehors. Si, au lieu de confier à la France, la représentation de ces intérêts, la Commission de Gouvernement s'était adressée à l'Allemagne, il se serait trouvé de même que les intérêts des Français ayant la qualité d'habitants de la Sarre, eussent été représentés par l'Allemagne à l'égard des autorités françaises. Des situations de ce genre surprennent, car elles sont nouvelles ; mais la constatation de cette nouveauté ne saurait logiquement constituer un grief contre elles. Elles résultent de la distinction établie entre la nationalité et les effets pratiques de celle-ci, distinction dont la réalisation se trouve introduite pour la première fois en droit public.

e) REPRÉSENTATION DES INTÉRÊTS ÉTRANGERS DANS LE BASSIN DE LA SARRE.

En ce qui concerne la représentation des intérêts étrangers dans la Sarre, nous avons vu que les Gouvernements intéressés avaient décidé de ne pas nommer de Consuls dans le Territoire de la Sarre, mais de laisser, comme avant 1918, le soin de protéger les intérêts de leurs nationaux dans le Bassin à des agents exerçant leurs fonctions dans une circonscription voisine.

L'exequatur pour l'exercice des attributions consulaires dans le Bassin de la Sarre doit être demandé à la Commission de Gouvernement qui, seule, a qualité pour l'accorder (1).

(1) Liste des Consuls étrangers accrédités auprès de la Commission de Gouvernement du Territoire de la Sarre.

Belgique, Consulat à Strasbourg ; Bolivie, Consulat Général à Paris ; Brésil, Vice-Consulat à Strasbourg ; Bulgarie, Consulat Général à Paris ; Chili, Consulat Général à Paris ; Chine, Consulat Général à Paris ; Colombie,

*

**

L'étude que nous venons de faire de la façon dont furent appliquées les dispositions du Traité de Versailles relatives au statut international de la Sarre montre avec quelle continuité de direction la Commission de Gouvernement a marché vers le but qui lui était fixé : la constitution de l'individualité politique sarroise.

Après avoir établi elle-même sa propre méthode de travail et s'être organisée solidement pour gouverner, la Commission a entrepris d'affirmer l'autonomie du Bassin dans toute la mesure où le comportait le Traité. Elle est allée de la diversité à l'unité, elle a donné de la cohésion à l'administration d'un pays que gouvernaient auparavant des autorités multiples, plus ou moins lointaines. Les préoccupations qui l'ont guidée dans cette tâche se trouvent résumées dans un de ses rapports (1) : « Les habitants, y est-il déclaré, ont été placés pour quinze ans dans une situation exceptionnelle : ce statut spécial prévu pour eux dans le Traité de Paix a été édicté de manière à leur permettre de décider ultérieurement de leur propre destinée. Dans leur intérêt même et pour assurer la sincérité du plébiscite de 1935, ils doivent, dès maintenant, être soumis à un régime complètement autonome. Or, cette autonomie n'aurait point été réalisée si, au point de vue politique comme au point de vue administratif, les liens qui attachent le Bassin de la Sarre à l'Empire allemand, à la Prusse et à la Bavière n'avaient

Consulat Général à Paris ; Costa-Rica, Consulat Général à Paris ; Cuba, Consulat Général à Paris ; Danemark, Consulat Général à Paris ; République Dominicaine, Consulat à Paris ; Equateur, Consulat Général à Paris ; Espagne, Consulat à Strasbourg ; Etats-Unis de l'Amérique du Nord, Consulat à Nancy ; Finlande, Consulat Général à Paris ; Grande Bretagne, Consulat à Mayence ; Grèce, Consulat à Paris ; Guatemala, Consulat à Paris ; Haiti, Consulat Général à Paris ; Italie, Consulat Général à Nancy ; Japon, Consulat Général à Lyon ; Luxembourg, Consulat Général à Paris ; Mexique, Consulat Général à Paris ; Nicaragua, Consulat Général à Paris ; Paraguay, Consulat Général à Paris ; Pays-Bas, Consulat Général à Luxembourg ; Pérou, Consulat Général à Paris ; Pologne, Consulat à Strasbourg ; Portugal, Consulat Général à Paris ; Roumanie, Consulat Général à Paris ; Salvador, Consulat Général à Paris ; Tchéco-Slovaquie, Consulat Général à Paris ; Uruguay, Consulat Général à Paris.

(1) Cf. *J. O. de la Société des Nations*, Novembre-Décembre 1921.

été successivement rompus, si la population avait à quelque degré et en quelque domaine que ce fût continué de dépendre d'autorités dont le siège est situé en dehors du Bassin, si l'impulsion avait été donnée par des services allemands, prussiens et bavares. La Commission de Gouvernement, à moins d'ignorer l'esprit même du Traité de Paix, pour ne rien dire de sa lettre... ne pouvait se dispenser de prendre toutes mesures... propres à réaliser l'autonomie politique et administrative du Bassin de la Sarre ».

En soi, la constitution de cette individualité sarroise présente un intérêt considérable et forme une expérience particulièrement importante de *gouvernement international*. Pour mieux apprécier toutefois cette expérience et en tirer au besoin des enseignements pour l'avenir, il convient d'examiner comment ce Gouvernement a été accueilli par l'opinion dans le monde, quelles critiques il a rencontrées et comment se justifient ses actes.

IV

Examen critique du Régime de la Sarre

Le statut international organisé pour le Bassin de la Sarre par le Traité de Paix présentant un amoindrissement considérable des droits de l'Allemagne au profit de la France, il était fatal que certains esprits s'élevassent a priori contre ce régime. En outre, le Gouvernement du Territoire a pu, comme toute œuvre humaine, présenter des imperfections et il nous faut examiner maintenant les principaux griefs élevés de part et d'autre contre cet organisme nouveau du droit des gens.

Ces griefs sont de deux sortes. Les uns tendent à prouver que le Traité n'a pas été appliqué dans son esprit : ils se rapportent à une série de mesures que l'on présente comme des violations du contrat. Les autres sont plus graves encore : ils incriminent le fond même des dispositions du Traité et tendent à établir que la création du Statut de la Sarre a été une faute politique et économique, que le régime a fait faillite, au surplus, parce qu'il ne pouvait matériellement pas réussir.

Voyons ce qu'il faut en penser.

1° Critiques relatives à l'application du régime.

A plusieurs reprises, notamment en juillet 1920, en septembre 1921 et en mars 1923, certains représentants des partis politiques du Territoire de la Sarre ont transmis leurs doléances au Conseil ou à l'Assemblée de la Société des Nations. Dans les discours officiels, des Ministres de Prusse, de Bavière ou du Reich ont critiqué le Gouvernement du Bassin de la Sarre. La question a fait l'objet de deux inter-

pellations particulièrement retentissantes au Landtag prussien et au Landtag bavarois, en janvier et en février 1922. Enfin, des publicistes étrangers se sont fait les échos de ces récriminations et parfois avec plus de véhémence encore que les Allemands eux-mêmes (1).

Ces critiques se réfèrent toutes aux mêmes griefs qui sont les suivants : la prétendue partialité de la Commission de Gouvernement en faveur de la France, la promulgation de l'Ordonnance portant définition de la qualité d'habitant de la Sarre, la représentation par la France des intérêts sarrois à l'Etranger, la présence de troupes françaises sur le Territoire de la Sarre, l'introduction du franc, l'enseignement de la langue française, l'absence d'esprit démocratique du Gouvernement.

Examinons successivement ces divers griefs.

a) PRÉTENDUE PARTIALITÉ DE LA COMMISSION DE GOUVERNEMENT.

Le journaliste suisse Halperin rendant compte d'un voyage d'études effectué par lui dans le Bassin de la Sarre écrivait dans la *Neue Zürcher Zeitung*, en janvier 1922, que la Sarre lui paraissait administrée « certainement dans un sens français ». Le publiciste anglais Sydney Osborne déclare, de même, que le Gouvernement du Territoire qui est « nominale-ment aux mains de la Société des Nations se trouve en réalité au pouvoir de la France seule ». MM. Braun, Ministre Président, et Eichhoff, député, alléguaient au Landtag prussien en janvier 1922, le premier que la Commission de Gouvernement « favorisait la France », l'autre qu'elle se trouvait « entièrement sous l'influence » de ce pays. A cet égard, l'on reproche particulièrement au Conseil de la Société des Nations d'avoir donné au membre français la qualité de Président de la Commission et au Gouvernement d'avoir fait appel à un trop grand nombre de fonctionnaires étrangers, français

(1) Cf. notamment Keynes. *Les Conséquences économiques de la Paix*. Sydney Osborne. *The Saar Question*.

Nitti. *L'Europe sans la Paix*.

Halperin : Articles parus dans la *Neue Zürcher Zeitung*, Janvier 1922.

en particulier, pour la direction des services publics de la Sarre.

Formulant la première objection, le Dr Wehberg déclare que, pour assurer l'impartialité nécessaire, le Président de la Commission ne devrait être ni français ni allemand, mais ressortissant d'un pays complètement désintéressé dans la question. « Seule, écrit-il (1), une personnalité neutre vraiment forte, exerçant une prépondérance morale dans la Commission en pourrait véritablement être considérée comme le Président... C'est là le noyau de toute réforme essentielle du Gouvernement de la Sarre ». Nous avons vu pour quels motifs le Conseil de la Société des Nations avait décidé de confier au membre français de la Commission les fonctions de Président et qu'en raison des rapports obligatoires et constants de celui-ci avec l'administration française il avait fait ce choix pour faciliter la tâche de la Commission de Gouvernement (2). Mais il est certain que la nécessité de l'impartialité du Gouvernement sarrois est primordiale et s'il était démontré, que, du fait de son président français, ce Gouvernement eût failli à ce devoir, le Conseil de la Société des Nations aurait à examiner s'il ne convient pas de réformer l'usage consacré par lui jusqu'alors, usage selon lequel la Présidence de la Commission revient au membre français. Or, les reproches de partialité formulés contre la Commission de Gouvernement ont toujours paru sans fondement à la Société des Nations, soit qu'ils procédassent d'un esprit hostile de parti pris au statut international de la Sarre, soit qu'ils eussent pour objet des actes de la Commission qui n'étaient en réalité que l'application des règles instituées par le Traité de Paix.

Pour ce qui est de l'emploi de fonctionnaires étrangers par la Commission de Gouvernement, une adresse des partis politiques de la Sarre à la Société des Nations, en juillet 1920, le prétend contraire au Traité. Cette adresse allègue que la Commission ayant hérité des pouvoirs de Gouvernement du

(1) Op. cit. p. 14.

(2) Cf. ci-dessus p. 45.

Reich de la Prusse et de la Bavière ne peut, comme ces Etats, que nommer des fonctionnaires allemands, la législation allemande antérieure à 1918, encore en vigueur dans la Sarre, ne prévoyant le choix d'étrangers comme fonctionnaires que dans des cas exceptionnels pour l'administration consulaire ou coloniale. L'argument ne semble pas très solide ; il serait curieux qu'un gouvernement international comme celui de la Sarre ne pût faire appel à la collaboration d'éléments de nationalités diverses. Le Traité reconnaît, d'ailleurs, formellement à la Commission le droit de modifier les lois et règlements en vigueur dans le Territoire avant 1918 (1). Au reste, le nombre des fonctionnaires de nationalité autre que la nationalité allemande, représente un effectif très restreint. Le chiffre en est mentionné par une note du Secrétaire général de la Société des Nations (2), il s'élève à 73 fonctionnaires sur un total de 12.000.

b) QUALITÉ D'HABITANT DU TERRITOIRE DE LA SARRE.

Par une lettre du 23 août 1921, le Ministre des Affaires Etrangères allemand proteste contre l'Ordonnance portant définition de la qualité d'habitant du Territoire de la Sarre. « La Commission de Gouvernement, déclare-t-il, explique dans son Mémoire « il n'y a pas de nationalité sarroise ». Néanmoins, dans l'Ordonnance de la Commission, les titres indiqués pour assurer la qualité d'habitant de la Sarre sont, en réalité, les mêmes que ceux qui définissent la nationalité. C'est ainsi qu'outre le domicile on exige d'autres conditions, celle par exemple d'avoir été domicilié durant un certain laps de temps. De plus, la qualité d'habitant de la Sarre peut aussi s'acquérir par mariage... Il est évident que le concept d'habitant de la Sarre... s'éloigne beaucoup de la signification que l'on donne au mot « habitant ». Le fondement unique et solide de la notion d'habitant c'est le domicile, or, cette notion se trouve mêlée ici à des éléments empruntés à un autre concept juridique qui lui est essentiellement étranger, celui de la nationalité ; on en fait ainsi une nouvelle

(1) Annexe paragr. 23, alinéa 2.

(2) Cf. J. O. de la Société des Nations, Septembre 1923.

notion juridique sous la dénomination « d'habitant de la Sarre ». Il serait plus juste, pour exprimer cette notion, d'employer le terme de « citoyen de l'Etat sarrois » plutôt que celui « d'habitant de la Sarre ».

La Commission de Gouvernement répondit de la façon suivante à cette argumentation le 7 octobre 1921 : « Cette Ordonnance constitue dans sa majeure partie une interprétation des dispositions de l'Annexe. Il n'est pas douteux que ces dispositions, par leur nouveauté même, posent des problèmes d'ordre juridique délicats et sur la solution desquels les avis peuvent différer. Mais le Traité de Paix prévoyant ces difficultés, a expressément donné pouvoir à la Commission de Gouvernement « de résoudre toutes questions auxquelles pourrait donner lieu l'interprétation de ces dispositions » (§ 33 de l'Annexe)... La note allemande avance que l'Ordonnance entreprend gravement sur les conditions actuelles de la nationalité car elle attribue une situation juridique spéciale à la collectivité comprise sous la désignation générale d'habitant de la Sarre. Rien n'est plus exact, les habitants du Territoire de la Sarre forment bien une collectivité, ils sont soumis à une législation particulière... Le Traité de Paix de Versailles, en constituant le Territoire de la Sarre, a donné à la collectivité de ses habitants une situation juridique particulière... Nulle part, il n'est dit que ces habitants sont nécessairement de nationalité allemande... M. le Dr von Rosen considère que l'Ordonnance de la Commission de Gouvernement crée un concept juridique qui équivaut presque à une nouvelle nationalité. Il suffira d'observer, en réponse, que le statut du Territoire du Bassin de la Sarre constitue lui-même une grande nouveauté dans le droit international ; il n'est pas surprenant que, par voie de conséquences, des concepts juridiques nouveaux aient dû être formulés par la Commission de Gouvernement. L'Ordonnance du 15 juin 1921, ne crée pas une nationalité nouvelle : elle conserve aux habitants du Territoire leur nationalité d'origine, mais, aux habitants de ce Territoire complètement soustraits à l'administration et au Gouvernement de l'Allemagne, elle assure la situation juridique spéciale que le

Traité de Paix a prévue pour eux ». Cette argumentation semble parfaitement fondée. Le Dr Wehberg reconnaît, d'ailleurs, (1) qu' « il résulte clairement de l'esprit du Traité que tous les habitants du Bassin de la Sarre au point de vue des droits civils ont les mêmes droits indépendamment de leur nationalité ». La protestation allemande fut examinée, le 11 janvier 1922, par le Conseil de la Société des Nations, qui, sur le rapport de M. Tang Tsai Fou, décida que cette protestation ne « donnait lieu à aucune intervention » de sa part (2).

C) PROTECTION A L'ÉTRANGER DES INTÉRÊTS DES HABITANTS
DU TERRITOIRE DE LA SARRE.

L'Ordonnance du 7 juillet 1920, confiant à la France la protection des intérêts à l'Etranger des habitants du Territoire de la Sarre souleva, de même, les protestations du Gouvernement allemand. Celles-ci, ayant été réfutées par la simple observation que le Traité de Paix prévoyait formellement le droit pour la Commission de Gouvernement d'organiser comme bon lui semblait la représentation de ces intérêts (3), le Ministre des Affaires Etrangères d'Allemagne insista sur la question en écrivant, le 8 janvier 1923, au Secrétaire général de la Société des Nations pour lui signaler les inconvénients d'ordre pratique résultant de cette décision.

Selon lui, pour des affaires communes à plusieurs membres d'une même famille, les uns sarrois, les autres allemands, pour un héritage par exemple, « la question de savoir quel Gouvernement devra protéger les intérêts pourra faire naître de sérieuses difficultés ». Il indique, en outre, que les Sarrois

(1) Op. cit. p. 18.

(2) Certains ont critiqué la création de la qualité d'habitant de la Sarre comme une tentative d'influer sur le plébiscite de 1925, cette qualité étant attribuée par exemple à des immigrants de nationalité française. Cette objection n'a aucun fondement. Le Traité de Paix détermine quelles sont les personnes qui ont qualité pour prendre part au plébiscite (paragr. 34, alinéa 3 : « le droit de vote appartiendra, sans distinction de sexe, à toute personne âgée de plus de vingt ans à la date du vote, habitant le Territoire à la date de la signature du Traité ». Il va de soi que la Commission n'a pu ni voulu modifier ces dispositions.

(3) Annexe paragr. 21.

résidant à l'Etranger peuvent avoir des difficultés à s'adresser aux agents diplomatiques ou consulaires français, dont ils ignorent la langue et qu'en fait, ils préfèrent se rendre auprès des agents allemands. Il propose, en conséquence, que les intérêts à l'Etranger des habitants de la Sarre soient protégés par les autorités de l'Etat dont ces habitants seraient les ressortissants. Les Sarrois français relèveraient des agents français et les Sarrois allemands des agents allemands. La Commission de Gouvernement répondit que cette suggestion ne pouvait être retenue, car si la nationalité des habitants de la Sarre n'était pas affectée par le Statut nouveau du territoire, ceux-ci du moins avaient cessé d'être ressortissants de la France ou de l'Allemagne pour ne relever, en qualité d'habitants du Territoire, que de la Commission de Gouvernement elle-même. La Commission, indiquait, en outre, que les inconvénients d'ordre pratique signalés ne lui paraissaient pas d'une importance telle qu'ils dussent entraîner un changement dans la procédure. Le Conseil de la Société des Nations se rangea à cet avis.

d) PRÉSENCE DE TROUPES FRANÇAISES DANS LE TERRITOIRE.

L'un des griefs les plus sérieux élevés contre le Gouvernement de la Sarre concerne le maintien de troupes françaises dans le Territoire. Le paragraphe 30 de l'Annexe dispose, en ses deux premiers alinéas : « Il n'y aura sur le Territoire du Bassin de la Sarre aucun service militaire, obligatoire ou volontaire ; la construction de fortifications y est interdite. Seule une gendarmerie locale y sera organisée pour le maintien de l'ordre ». Ces dispositions diffèrent nettement de celles concernant d'autres territoires plébiscitaires où la présence d'un corps d'occupation était au contraire prévue. Le Traité instituait pourtant dans le Bassin de la Sarre une organisation particulièrement délicate et cela dans une région industrielle surpeuplée, travaillée par une propagande rebelle.

Dès la fin de 1919, des troubles s'étaient produits et il était clair que les forces restreintes mentionnées au Traité ne suffiraient pas à assurer l'ordre et l'exploitation paisible des mines par la France. Pour y remédier, la Commission de

Gouvernement décida, conformément d'ailleurs aux indications du rapport approuvé par le Conseil de la Société des Nations le 13 février 1920, de demander au Gouvernement français le maintien des troupes cantonnées dans la Sarre.

Ce Gouvernement ayant accepté, les troupes furent maintenues en qualité de *troupes de garnison* (et non d'occupation) à la disposition de la Commission de Gouvernement avec mission « d'assurer en toutes circonstances la sécurité des personnes et des biens et de permettre la libre exploitation des mines » (1).

Cette manière de faire se trouvait incontestablement conforme au Traité de Versailles qui porte au troisième alinéa du § 30 de l'Annexe : « Il appartiendra à la Commission de Gouvernement de pourvoir en toutes circonstances à la protection des personnes et des biens sur le Territoire du Bassin de la Sarre ».

Il n'en est pas moins vrai que le résultat se trouvait également contraire à ce qu'avaient prévu les négociateurs du Traité en stipulant les deux premiers alinéas du § 30. Le Gouvernement allemand en tira argument pour protester avec véhémence contre la présence des troupes françaises dans le Bassin de la Sarre (2). Le Conseil de la Société des Nations examina la question à plusieurs reprises (3), et fut d'avis que l'attitude de la Commission de Gouvernement à cet égard se justifiait par des raisons de force majeure, mais qu'il était hautement souhaitable que les troupes françaises fussent retirées du Bassin dès que les circonstances le permettraient. Il insista en outre pour le développement des forces de gendarmerie locale. Le Président de la Commission de Gouvernement fit observer, au cours du débat qui eut lieu sur le Gouvernement de la Sarre au Conseil de la Société des Nations, en juillet 1923, (4) « qu'il y avait là un

(1) Rapport de M. Henry Paté au nom de la Commission des Finances. Doc. parl. Chambre des Députés, n° 1999. — Session extraordinaire 1920, p. 568 et suivantes.

(2) Cf. notamment lettres au Secrétaire général de la Société des Nations, 15 février-7 avril 1921, 22 Septembre 1922.

(3) 13 Février 1920, 20 Février 1921, 23 Avril-7 Juillet 1923, 11 Mars 1924.

(4) Cf. J. O. de la Société des Nations, Août 1923.

point extrêmement délicat : celui de savoir si la gendarmerie locale n'est pas seulement créée pour le temps normal où il ne saurait y avoir aucun incident grave dans la Sarre ou si encore le développement de la gendarmerie locale peut donner à la Commission, à l'occasion de troubles, une force immédiatement disponible..., il s'agit de savoir, si, même s'il y avait une gendarmerie locale, la Commission de Gouvernement se trouvant en présence, comme cela est déjà arrivé, d'une carence de cette gendarmerie, n'aurait pas le devoir incontestable pour assurer l'ordre public, de faire appel aux forces qui pourraient être mises à sa disposition ». La réponse de Lord Robert Cecil, tout en paraissant affirmative sur ce dernier point, traduisit cependant le désir que les troupes fussent retirées : «... Le Conseil, dit-il, a posé le principe que, en laissant de côté les cas de danger urgent, ce qui est tout différent, le système de la garnison en Sarre de troupes payées par le Gouvernement français et commandées par des officiers français n'est pas satisfaisant ». M. Waugh, alors membre de la Commission de Gouvernement, fit allusion à la possibilité « de placer ces troupes de l'autre côté de la frontière franco-sarroise et de s'entendre avec le Gouvernement français pour les faire venir en cas d'urgence ». Cette manière de faire serait, semble-t-il, préférable. Elle enlèverait matière à des critiques qui, il faut le reconnaître, sont graves et peuvent paraître en partie justifiées. Quoi qu'il en soit, le Conseil de la Société des Nations s'en est remis à la sagesse de la Commission de Gouvernement, mieux apte à juger sur place des nécessités du moment.

Selon, d'ailleurs, les indications des délibérations du Conseil, les effectifs des troupes françaises furent sensiblement restreints, tandis qu'était accrue, dans toute la mesure des possibilités budgétaires, la gendarmerie locale du Territoire. En mars 1924, M. Rault faisait connaître au Conseil que les troupes de garnison qui comptaient environ, 10.000 hommes, quand la Commission de Gouvernement entra en fonctions, avaient été réduites en février 1924, à une simple brigade de 1.800 hommes. Quant à l'effectif de la gendarmerie sarroise, il était de 355 hommes au début de 1924 ; il doit

s'élever au chiffre de 755 à la fin de l'exercice financier de 1924-1925.

Une question connexe à celle de la présence des troupes françaises dans le Bassin de la Sarre est celle de la *compétence des conseils de guerre français dans ce Territoire*. L'Ordonnance du 23 juin 1920 avait reconnu compétence à ces tribunaux pour juger les habitants de la Sarre dans certains cas d'espionnage ou de complicité avec des militaires. Le Gouvernement allemand protesta (1) : les sentences des conseils de guerre devant être rendues au nom du Gouvernement français et selon le droit français ne lui paraissaient pas compatibles avec les dispositions du Traité aux termes desquelles la justice devait être rendue, dans la Sarre, seulement au nom de la Commission de Gouvernement, le droit allemand en vigueur avant 1918 étant, par ailleurs, maintenu dans le Territoire. La Commission de Gouvernement répondit (2) que « les dispositions du Traité de Versailles devaient, comme tout traité et toute loi, être interprétées à la lumière des règles admises du droit international. De même que le § 23 de l'Annexe ne fait pas obstacle à l'application en Sarre d'une loi étrangère lorsqu'une règle de droit international privé le prescrit, de même le § 25 ne fait pas obstacle à la compétence des Conseils de guerre si cette compétence est reconnue par les règles du droit international public ». Or, c'est une conséquence de l'exterritorialité dévolue aux corps de troupe en pays étranger que, quels que soient les motifs et les conditions de leur séjour, la juridiction militaire est compétente pour connaître des faits commis par les militaires ainsi que des crimes ou délits commis contre les troupes ou les hommes qui les composent (3). Cette juridiction est,

(1) Lettre du Gouvernement allemand au Secrétaire général de la Société des Nations, 28 Août 1922. *J. O. de la Société des Nations*, Janvier 1923.

(2) Lettre du Président de la Commission de Gouvernement au Secrétaire général de la Société des Nations, 9 Décembre 1922. *J. O. de la Société des Nations*, Janvier 1923.

(3) Dans ce sens : Von Liszt. *Traité de droit pénal allemand*, trad. française, T. II, p. 573. — A. Corsi. *L'occupazione militare in tempo di guerra*, p. 136 : « Une armée en pays étranger, quels que soient les motifs et quelles que soient les conditions de son régime doit, aussi bien qu'un

d'ailleurs, exceptionnelle et, depuis l'organisation de la Cour Suprême de Sarrelouis, ces règles n'ont pratiquement pas été appliquées. Prenant texte de cette remarque, le Conseil de la Société des Nations fit connaître, le 1^{er} février 1923, qu'il n'y avait pas lieu pour lui de discuter la question (1).

e) INTRODUCTION DU FRANC.

La circulation peu à peu généralisée du franc français dans le Bassin de la Sarre constitue l'un des griefs qui furent opposés avec le plus de véhémence au Gouvernement du Territoire. En septembre 1921, la délégation sarroise qui se rendit à Genève pour tenter une démarche auprès de la Société des Nations signalait l'emploi du franc comme cause principale de la « détresse économique et politique du Territoire » et comme l'un des « symptômes infaillibles indiquant la ruine complète sous peu de mois ». Quand, par l'Ordonnance du 18 mai 1923, la Commission de Gouvernement décréta que le franc français serait désormais la seule monnaie légale du Territoire (2), le Gouvernement allemand renouvela les protestations qu'il avait émises à différentes reprises lorsque des mesures partielles antérieures établissaient le paiement en franc dans certains services publics. Une note d'ensemble fût adressée par le Ministre des Affaires Etrangères d'Allemagne au Président de la Commission de Gouvernement. Cette note invoquait le paragraphe 32 de l'Annexe, paragraphe ainsi libellé : « aucune prohibition ni restriction ne sera imposée à la circulation de la monnaie française sur le Territoire du Bassin de la Sarre. L'Etat français aura le droit de se servir de la monnaie française pour tous ses achats ou paiements et dans tous ses contrats relatifs à

navire de guerre en pleine mer, trouver dans ses lois et dans ses tribunaux militaires la protection dont elle a besoin contre les attentats menaçant sa sécurité ou la conservation de sa discipline ». — Pradier-Fodéré, *Tr. de Droit international public*, VII, p. 854. — Pillet, *Le Droit de la Guerre*, T. II, p. 226 n. 1.

(1) Cf. Rapport du Secrétaire général de la Société des Nations, J. O. de la Société des Nations, Février 1923.

(2) Le Dr Cohnstaedt (v. op. cit. p. 13) est d'avis que cette mesure constitue un « oukase sabotant (*sabotierende Ukas*) les dispositions du Traité relatives à la Sarre.

l'exploitation des mines ou de leurs dépendances ». M. von Maltzan en déduisait que le mark devait être considéré comme la seule monnaie légale, tandis que le franc n'était qu'une monnaie dont la circulation se trouvait légalement tolérée. La seconde partie du paragraphe accorde, selon lui, des privilèges spéciaux au franc, mais à titre d'exception et seulement pour des transactions de l'Etat français se rapportant à l'exploitation des mines. Cette argumentation paraît rigoureusement exacte ; aussi n'est-ce pas sur les dispositions du paragraphe 32 que se fondent les décisions de la Commission de Gouvernement pour ce qui est de la circulation du franc dans la Sarre. Elles procèdent des devoirs qui incombent à la Commission, en vertu de l'article 46 du Traité de Paix « d'assurer le bien-être de la population », et des pouvoirs généraux de gouverner et de modifier la législation en vigueur, pouvoirs qu'elle tient des paragraphes 19 et 23 de l'Annexe.

Il faut considérer, en effet, qu'indépendamment de la volonté de la Commission de Gouvernement et par l'usage que fit l'administration des mines domaniales françaises des droits que lui reconnaissait le paragraphe 32, une double circulation monétaire s'était établie dans le Territoire. Or, tandis que le franc conservait une stabilité relative, le mark baissait de façon continue. En présence de cette situation la Commission de Gouvernement fut amenée à éliminer la moins stable des deux monnaies et cela aussi bien pour des raisons d'ordre budgétaire que par un souci de sauvegarde sociale.

La Commission de Gouvernement fit d'abord valoir (1) que conserver le mark imposait indûment à la Sarre le paiement d'un véritable tribut à l'Allemagne. L'inflation monétaire pratiquée dans ce dernier pays entraînait en effet la dépréciation du mark pour le seul bénéfice du Trésor allemand, au détriment des fortunes privées et des Finances publiques du Bassin de la Sarre. « Tout billet émis par la Reichsbank, concluait la Commission de Gouvernement, comporte le prélèvement d'un impôt » sur le Territoire.

(1) Septième rapport de la Commission de Gouvernement à la Société des Nations. C. 64 M. 30, Mai 1921.

La Commission de Gouvernement signala en outre, (1) que « tous les impôts évalués en marks et plus particulièrement les impôts directs dont l'assiette, au cours d'un exercice, est établie sur les résultats de l'année précédente, avaient un rendement pratiquement nul ».

« En dehors de l'insuffisance de recettes nécessaires à l'équilibre budgétaire il résultait du paiement des impôts en marks, une inégalité fiscale qu'il aurait été impossible de laisser se perpétuer. A titre d'exemple, l'ouvrier rapportait lors de la paye une retenue automatique de 4 % de la valeur de son salaire, tandis que son employeur qui aurait dû payer nominalement le tiers de son bénéfice, n'en versait pas pratiquement la centième partie au fisc par suite de la dépréciation survenue entre la période à laquelle le revenu avait été réalisé et l'époque de la perception ».

Les difficultés économiques éprouvées par la population du Bassin de la Sarre et la hausse du prix de la vie furent causées, comme le nota d'ailleurs la Commission de Gouvernement, non par la circulation du franc, mais par la chute du mark. En instituant la réforme monétaire qui éliminait cette dernière monnaie avant qu'elle eût perdu toute valeur appréciable sur le marché des changes, le Gouvernement de la Sarre évita à ses administrés la cherté de l'existence et la misère que connut l'Allemagne, le jour où l'inflation n'y fût plus possible. Les événements ont donc justifié la Commission de Gouvernement.

D'ailleurs, lors de l'examen de l'administration de la Sarre par le Conseil de la Société des Nations, en juillet 1923, Lord Robert Cecil avait déclaré (2), que non seulement l'introduction du franc comme monnaie légale dans le Bassin lui semblait opportune, mais qu'il était « personnellement convaincu que le Traité de Versailles permettait à la Commission de l'adopter ». Le Conseil vota une résolution déclarant qu'il « appréciait les considérations économiques qui avaient amené la Commission à introduire le franc comme seule monnaie légale dans la Sarre ».

(1) Cf. J. O. de la Société des Nations, Juillet 1923.

(2) Cf. J. O. de la Société des Nations, Août 1923.

f) ENSEIGNEMENT DU FRANÇAIS À L'ÉCOLE PRIMAIRE.

Une vive campagne de presse contre la Commission de Gouvernement prit prétexte de trois circulaires des 23 Novembre, 6 et 7 Décembre 1921, relatives à *l'enseignement supplémentaire facultatif du français à l'école primaire*. Il est manifestement inexact de présenter ces circulaires comme susceptibles de mettre en danger l'existence de la langue allemande dont l'usage est formellement garanti aux habitants par le paragraphe 28 de l'Annexe. Au surplus, la mesure se justifie aisément ainsi que l'a fait ressortir la Commission de Gouvernement (1), par le fait que l'enseignement du français n'est donné qu'aux enfants dont les parents le demandent et qu'en outre, « dans un pays-frontière comme la Sarre, la connaissance de deux langues confère une supériorité évidente et représente un réel avantage ».

g) OBJECTIONS TIRÉES DE LA NON-CONFORMITÉ AUX § 23 ET 26 DE L'ANNEXE.

Enfin, pour clore l'énoncé des principales objections présentées contre le Gouvernement de la Sarre, au nom des dispositions du Traité, citons le grief qui lui a été fait de manquer *d'esprit démocratique*.

Invoquant les paragraphes 23 et 26 de l'Annexe qui prescrivent à la Commission de Gouvernement de consulter les représentants élus de la population pour modifier les lois existantes ou établir de nouveaux impôts, certains lui ont adressé le reproche de n'avoir pas constitué un *Parlement* investi du pouvoir législatif comme ceux des démocraties modernes. Le 18 Mars 1922, différents partis politiques de la Sarre adoptaient une résolution en ces termes (1) : « Portés par le sentiment de leur responsabilité vis-à-vis de la population du Territoire, prêts à collaborer avec la Commission de Gouvernement de façon loyale sur la base de l'égalité politique et de la participation au Gouvernement du pays... les partis invitent la Commission de Gouvernement à instituer

(1) Rapports au Conseil de la Société des Nations, Mai et Novembre 1921.

(2) Cf. J. O. de la Société des Nations, Mai 1922.

immédiatement une représentation du peuple... (ils) exigent que l'Assemblée à créer possède dans sa plénitude le droit de participer au Gouvernement du pays et que les députés jouissent de l'immunité ».

La Commission de Gouvernement avait eu l'occasion déjà de faire connaître son avis sur ces divers points. Elle avait rappelé d'abord que si une Assemblée unique pour le Territoire de la Sarre n'avait pas été constituée dès le début, les assemblées locales en fonctions avaient du moins été consultées dans les cas prévus par le Traité de Versailles. « On reconnaîtra, déclarait-elle en outre, dans son 10^e rapport au Conseil de la Société des Nations (1), que le régime institué pour le Bassin de la Sarre n'est guère compatible avec l'existence d'un Parlement. En effet, la Commission possède tous les pouvoirs de gouvernement, appartenant antérieurement à l'Empire allemand, à la Prusse et à la Bavière, elle possède par contre les pouvoirs du Reichstag allemand, des diètes prussienne et bavaroise ; c'est elle qui, en vertu du paragraphe 23, « décide et effectue » les modifications aux lois. Elle a donc des attributions essentiellement législatives. Quels conflits ne seraient pas à redouter si elle trouvait un Parlement en face d'elle.

« D'autre part, la Commission de Gouvernement est responsable devant le Conseil de la Société des Nations : comment pourrait-elle, en même temps, avoir à s'expliquer devant un Parlement s'il est vrai que le principe de la responsabilité ministérielle est l'essentiel d'un régime parlementaire ? »

A cette question, les partis politiques sarrois répondaient ainsi dans leur résolution du 18 Mars : « Les difficultés pouvant provenir du fait que la Commission de Gouvernement est responsable seulement devant la Société des Nations peuvent être levées de la manière suivante : en cas de divergence entre la Commission de Gouvernement et le Parlement, la Société des Nations évoquera l'affaire, entendra les deux parties et tranchera en dernière instance ».

(1) Cf. J. O. de la Société des Nations, Mars 1922.

C'était proposer la constitution d'un Gouvernement constitutionnel au lieu du Gouvernement parlementaire dont la création est impossible. La suggestion est intéressante et pourrait être examinée par la Société des Nations au cas où le plébiscite pour le statut futur de la Sarre, se prononcerait en faveur de la solution internationale, cas où la Société aurait à adapter définitivement le régime actuel. Mais pour la période transitoire prévue jusqu'au plébiscite, il est incontestable que le régime constitutionnel réclamé par les partis politiques est contraire aux stipulations du Traité de Versailles et ne saurait être établi sans novation à cet acte.

« C'est pour permettre aux habitants d'exprimer en 1935 leur libre volonté, ajoute la Commission de Gouvernement, qu'il a été établi un Gouvernement international aux pouvoirs exceptionnellement étendus, placé au-dessus de tous les courants d'opinion. Etablir à côté de ce Gouvernement un parlement élu, ce serait, semble-t-il, fausser tout le régime établi par le Traité de Paix pour la période préparatoire au plébiscite ».

Pour donner satisfaction en partie aux desiderata des partis politiques, la Commission de Gouvernement institua en 1922, le Landesrat : assemblée unique dans tout le Territoire, mais de caractère strictement consultatif.

En approuvant cette réforme, le Conseil de la Société des Nations exprima l'avis que la Commission dût conserver sans ambiguïté possible « toute l'autorité » que lui confère le Traité. « Il serait inadmissible, déclarait M. Wellington Koo, dans son rapport adopté par le Conseil, de constituer, contrairement au Traité, un parlement sarrois, devant lequel la Commission serait responsable et qui pourrait empêcher la Commission nommée par la Société des Nations de fonctionner ».

Tandis que la création du Landesrat était approuvée, à ces conditions, par le Conseil de la Société des Nations, les partis politiques sarrois trouvaient la mesure insuffisante et la considéraient comme un présent trompeur : (« *Danaer geschenke* » écrit le Docteur Cohnstaedt). Ils publièrent, le 13 Avril 1922, un mémoire réclamant certains amendements

à l'Ordonnance, en vue d'étendre les pouvoirs du Landesrat. La Commission de Gouvernement publia, en réponse, un manifeste où il était dit que le Traité ne permettait pas d'étendre les dispositions de l'Ordonnance et que, sans qu'il fût rien changé, elle avait l'intention de l'appliquer dans un esprit libéral.

Ces diverses critiques adressées au Gouvernement de la Sarre et présentées comme fondées sur les dispositions mêmes du Traité de Paix se trouvent donc réfutées si l'on procède à une analyse impartiale des notions juridiques créées à Versailles. (1).

Il nous faut examiner maintenant, une série de griefs plus graves. Ceux-ci s'adressent à la conception même du statut international de la Sarre qu'ils présentent comme une dangereuse erreur aux points de vue politique et économique.

2° Critiques de fond concernant la conception même du statut international de la Sarre.

Un certain nombre de publicistes ont allégué que l'organisation du statut de la Sarre constituait une annexion déguisée du Territoire au profit de la France. M. Keynes (2), qualifie « l'affaire de la Sarre » « d'acte de rapine et de mensonge ». Erzberger écrivait, en 1919, que l'annexion de la Sarre était pour la France un « désir traditionnel ». M. Sydney Osborne (3), fut d'avis que le régime institué par le Traité de Versailles n'avait pour objet que de préparer l'absorption du Territoire ; « en d'autres termes, écrit-il, la France doit mastiquer sa proie avant de l'avaler ». Le député prussien Hue, déclarait en 1922, au cours d'une interpella-

(1) Seule l'objection tirée de la présence de troupes françaises dans le Bassin semble fondée. Nous avons vu que les décisions de la Commission à cet égard résultaient d'un cas de force majeure et se justifiaient d'ailleurs par des stipulations du Traité autres que celles relatives à l'organisation d'une force de police dans le Bassin. Cet état de chose enfin est appelé à disparaître et nous assistons déjà à la réduction progressive des effectifs français détachés en Sarre.

(2) *Conséquences économiques de la Paix*, p. 73.

(3) *Op. cit.* p. 144.

tion au Landtag sur la question de la Sarre : « Nous sommes tous persuadés que l'action de la Commission de Gouvernement ne tend qu'à faire de la région allemande de la Sarre un pays français ».

De telles tentatives d'annexion étant dénoncées, les adversaires du régime signalent l'hostilité de la population contre le Gouvernement international du Bassin et l'impossibilité d'une collaboration loyale entre ce gouvernement et ses administrés.

Ils en déduisent que l'institution crée un foyer d'agitation susceptible d'amener un jour ou l'autre un conflit armé entre la France et l'Allemagne. « Ce que le Gouvernement de la Sarre accomplit actuellement a souvent été tenté au cours des cinquante ou soixante dernières années », déclarait au Landtag bavarois, en 1922, le député Hildebrand. Les Magyars en Transleithanie ont essayé de magyariser les slaves, les Autrichiens ont agi de manière analogue dans le Tyrol méridional qui était italien. Ces procédés sont des « dangers de guerre », car « à notre époque il est impossible de dénationaliser un peuple civilisé » (1).

Sans doute, ces objections sont graves, mais, à vrai dire, elles ne portent pas contre la solution adoptée par les négociateurs du Traité de Paix à l'égard du Territoire de la Sarre, car cette solution a précisément eu pour objet d'éviter l'annexion du pays par la France. Les arguments précités se ramènent en somme à ceci : le statut international de la Sarre est mauvais parce qu'il risque d'être appliqué de telle façon qu'il ne soit plus véritablement un statut international. Le grief ne porte donc pas contre le principe même de l'institution, mais contre une application possible de ce principe. Dès lors, il ne s'agit plus que d'une question de fait dont l'expérience est seule juge. Il appartient au Conseil de la Société des Nations qui possède un droit de contrôle sur le

(1) « Ich glaube dass es in unserer Zeit unmöglich ist... ein altes Kulturvolk zu entnationalisieren ».

Gouvernement de la Sarre, de veiller à l'exécution du Traité (1).

Dira-t-on que toutes les fois que deux Puissances rivales se sont trouvées posséder conjointement des droits sur un même territoire, il en est résulté des difficultés susceptibles de causer des guerres si le pays en question présentait quelque importance ? Citera-t-on par exemple le cas du condominium exercé par le Chili et la Bolivie, en vertu du traité du 10 Août 1866, condominium qui causa la guerre du Pacifique ; ou celui du Sleswig-Holstein qui suscita la guerre des Duchés entre la Prusse et l'Autriche ? Il serait aisé de répondre que ces exemples diffèrent essentiellement du statut de la Sarre où, il est vrai, coexistent des intérêts français et des intérêts allemands, mais où une sorte d'arbitrage permanent est établi entre eux par la présence, dans ce Territoire même, d'un organisme nommé par la Société des Nations et gouvernant en son nom. Une garantie suprême d'impartialité et de modération est ainsi donnée. On conçoit que la nouveauté du régime ait surpris certaines susceptibilités et inquiété des nationalismes jaloux. Mais il faut rejeter les critiques à priori, fondées sur des idées étroites qui ne correspondent plus aux nécessités actuelles du progrès international.

Si, toutefois, les préjugés d'ordre politique étant écartés, l'examen des faits prouvait que le statut de la Sarre eût été créé à l'encontre des lois économiques, ne faudrait-il pas condamner ce régime ? C'est cette condamnation qu'ont prononcée certains économistes en présence des difficultés qu'ont suscitées dans la Sarre le changement de monnaie et la hausse des prix. Or, d'autres spécialistes ont émis un avis entièrement différent en alléguant que les difficultés en question seraient passagères et que la période d'adaptation une fois terminée, la répartition des énergies économiques serait plus

(1) Il est peut-être exact que certaines arrières-pensées se soient mêlées parfois aux critiques d'ordre politique formulées contre le Statut de la Sarre. M. Sydney Osborne reconnaît (op. cit. p. 23) que les livraisons de charbon allemand à la France portent préjudice aux intérêts anglais « *and, as a result, Britain suffers from a coal strike* ». Mais de tels arguments n'ont jamais été avoués et ce n'est d'ailleurs pas ici le lieu de les discuter.

judicieusement organisée et susceptible d'un rendement meilleur qu'avant l'institution du régime. M. Fernand Engerand, notamment (1), fait observer que la Sarre et la Lorraine se complètent économiquement : l'une étant productrice de fer, l'autre de charbon. Il rappelle la politique de production restreinte suivie naguère par le fisc prussien pour l'exploitation des houillères de la Sarre (2), et oppose à cette politique celle de production accrue qui peut être adoptée par la France. Au reste, si les entreprises industrielles du Bassin ont eu à souffrir des changements économiques de l'après-guerre, celles-ci ne firent que subir pour leur part la crise générale de l'industrie européenne. Les remèdes ne manquent pas d'ailleurs : par des ententes financières entre les industries sarroises et françaises, il est possible de compenser pratiquement les infériorités des unes ou des autres et d'opérer progressivement les changements d'orientation commerciale nécessités par le statut nouveau du Territoire. Ce sont là, d'ailleurs, des questions intéressant le capital et il n'est pas à craindre que, pressés par la nécessité, les capitalistes ne sachent s'adapter aux modifications internationales.

Les questions concernant le travail sont parfois plus délicates ; or, à cet égard, la Sarre se trouve dans des circonstances exceptionnellement favorables. Si des difficultés se sont produites, si des grèves ont eu lieu, elles furent le plus souvent le résultat d'une agitation politique, mais non la conséquence d'une gêne économique. Le chômage n'existe pour ainsi dire pas dans la Sarre. Les salaires payés en francs s'y trouvent en valeur absolue supérieurs au taux d'avant-guerre (3). Sur dix ouvriers sarrois, quatre sont propriétaires de leur maison et du jardin qui l'entoure. Les statisticiens ont calculé que les impôts payés dans le Bassin représentaient, par tête d'habitant, une somme très inférieure

(1) *L'Illustration économique et financière*, 20 Août 1921. — *Le Fer sur une frontière*, p. 178 et suivantes.

(2) Politique suivie afin de ne pas créer une concurrence dangereuse aux mines de la Ruhr.

(3) A l'époque où ce calcul a été fait, on établissait par contre que dans la classe la mieux payée des ouvriers allemands le salaire ne représentait que 80 % du taux d'avant-guerre. Cf. *Le Temps*, 18 Janvier 1924.

à ceux qui sont versés dans les pays voisins (1). Aussi, dans son rapport sur le dernier trimestre de 1923, la Commission de Gouvernement pouvait-elle déclarer : « Le Territoire de la Sarre exerce au-dehors une attraction qui mérite d'être mise en lumière ; ouvriers, industriels et hommes d'affaires s'efforcent d'y pénétrer, de s'y installer. En 1920, on avait noté la création de huit fabriques et de quatre distilleries. En 1923, on a constaté la fondation de sept établissements de l'industrie chimique, de dix usines de construction de machines... dix fabriques de l'industrie textiles. Il en résulte un accroissement continu de la population sarroise ». Le correspondant du Temps écrivait, le 27 Avril 1924 : « Des villages entiers se sont élevés depuis 1920, en pleine forêt, dans le voisinage des mines et des fabriques... Ne sont-ce pas là des signes indéniables de prospérité économique ? »

Il est donc rigoureusement exact de prétendre ainsi que le faisait, en 1922, Lord Balfour au Conseil de la Société des Nations que « la Sarre est un pays favorisé » (2).

*
**

Ainsi, les critiques dirigées contre la Commission de Commission de Gouvernement du Territoire de la Sarre ne résistent pas à un examen impartial des faits. Réduites à leurs proportions véritables, elles ne semblent pas de nature à déconsidérer cette institution internationale. Enflées par les passions, elles ont plus de volume que de poids, et elles paraissent avant tout les fruits d'une propagande hostile au Traité. « La population, déclarait la Commission de Gouvernement, dès le mois d'avril 1920 (3), était travaillée par des agents obéissant à de tout autres sentiments qu'au souci des intérêts et du bien-être des habitants de la Sarre ». Lors de la troisième Assemblée de la Société des Nations, en 1922,

(1) « 54 à 55 fr. par tête d'habitant. Chiffre de beaucoup inférieur à ceux constatés dans les pays voisins ». (Rap. de la Com. de Gouv., *J. O. de la Société des Nations*, Mars 1922).

(2) En Février 1924, l'envoyé spécial du *Lokal Anzeiger* (journal pan-germaniste) se voyait contraint d'avouer que, comparée à l'Allemagne, la Sarre était un « pays de cocagne ». Cf. *Le Temps*, 23 Mai 1924.

(3) Cf. *J. O. de la Société des Nations*, Avril-Mai 1920.

Lord Balfour déclarait de même : « Les principales difficultés dans la Sarre sont dues à ce fait que, tout naturellement et, permettez-moi d'ajouter, fatalement, la propagande la plus active et la plus violente se donne libre carrière dans ce district... ». Cette propagande hostile au Traité, ainsi qu'au Gouvernement de la Sarre, eut l'habileté de gagner à sa cause une partie de l'opinion publique, particulièrement en Angleterre, en Suisse, en Hollande et dans les pays scandinaves. A la suite du différend qui sépara dès le début de 1923, la France et l'Allemagne à propos de l'occupation de la Ruhr, elle dégénéra en une campagne de calomnies (1), qui fut assez puissante pour déterminer le Gouvernement britannique à demander, d'accord avec le Gouvernement suédois, que le Conseil de la Société des Nations voulût bien procéder à un examen de l'administration du Territoire. Cet examen eut lieu, nous l'avons noté, au début de juillet 1923. Il aboutit à justifier pleinement la Commission de Gouvernement. Une résolution fut alors adoptée à l'unanimité (2), résolution aux termes de laquelle : « Le Conseil, en renouvelant à la Commission de Gouvernement l'expression de sa haute appréciation pour l'œuvre administrative accomplie par la Commission pendant trois ans et demi dans des circonstances particulièrement difficiles assure la Commission de son plein appui dans l'accomplissement de la mission qui lui est confiée » (3).

(1) M. Fischer, ancien délégué britannique à la Société des Nations, a protesté dans la presse anglaise, contre cette campagne. Cf. *Le Temps*, 23 Janvier 1924.

(2) Cf. *J. O.* de la Société des Nations, Août 1923.

(3) M. Hanotaux a rappelé, lors des séances du Conseil, en Juillet 1923 (*J. O.* de la Société des Nations, Août 1923), les différents témoignages de satisfaction donnés par la Société des Nations à la Commission de Gouvernement. Le 20 juin 1921, M. Wellington Koo « félicite vivement M. Rault de la sagesse et du libéralisme dont il a fait preuve dans l'administration du Territoire ». Au cours de la même séance, M. Fischer « se félicite de ce que la Commission mène à bien l'expérience politique très délicate qui a été confiée à la Société des Nations ». A la 17^e session du Conseil, le 28 Mars 1922, M. Hymans, président, félicite, au nom du Conseil, la Commission de Gouvernement « de la politique suivie et des résultats obtenus dans le Territoire de la Sarre ». A la 23^e session du Conseil (Janvier 1923), Lord Balfour a déclaré que le Président de la Commission de Gouvernement méritait l'entière confiance du Conseil et que « son œuvre était admirable ».

Le régime toutefois, ne peut se consolider et s'améliorer que par une collaboration loyale entre la Commission de Gouvernement et la population. Or, comme le fait observer le Docteur Wehberg (1) : « Des articles nationalistes et des discours de haine ne peuvent amener des réformes ». C'est au contraire, ainsi que le déclarait M. Hanotaux (2), « par un effort de compréhension réciproque, par un esprit de mutuelles concessions que l'on arrive à réaliser l'harmonie, condition essentielle de la vie des sociétés ». Il importe donc de favoriser une politique de compréhension et il convient d'avoir foi en l'œuvre du temps. La passion est une crise dans la vie des peuples comme dans celle des individus. En fin de compte, la raison doit triompher. Les réflexions que suggère l'expérience agissent à la longue sur l'impulsion des cœurs et le bon sens reprend ses droits. Puissent les habitants de la Sarre concevoir d'une manière plus saine leurs véritables intérêts : assurés du respect de leurs sentiments intimes, persuadés qu'en réalité la France ne médite aucune annexion de leur Territoire en faisant violence aux consciences, ils en viendront à posséder, peut-être, cet état d'esprit conforme au Traité qui permettra le jeu normal du système international actuel, seul compromis susceptible de concilier les intérêts économiques de la France et les intérêts d'ordre moral de l'Allemagne. Aux temps nouveaux doit correspondre une façon nouvelle de penser. Il faut croire au triomphe des idées qui marquent un progrès de l'organisation humaine et éviter, avant tout, de juger l'avenir avec une mentalité prisonnière des routines du passé.

(1) Op. cit. p. 37.

(2) Lors de l'examen de l'administration de la Sarre au Conseil de la Société des Nations. (*J. O.* de la Société des Nations, Août 1923).

V

Avenir du Régime. Conclusion

En résumé, l'organisme international institué par le Traité de Paix pour le Territoire de la Sarre est parvenu à vivre et à fonctionner normalement malgré les difficultés politiques et économiques qu'il a rencontrées. « Ce premier essai de Gouvernement international », écrit M. Léon Bourgeois (1), « a réussi... à assurer le bien-être de la population, le développement économique du Territoire, à lui donner une autonomie presque complète et à permettre l'exécution d'une des parties les plus délicates du Traité de Versailles... ».

Ce régime, toutefois, sous sa forme actuelle, n'est que provisoire. Le paragraphe 34 de l'Annexe dispose qu'« à l'expiration d'un délai de 15 ans, à compter de la mise en vigueur du présent Traité (2), la population du Bassin de la Sarre sera appelée à faire connaître sa volonté comme il suit :

« Un vote aura lieu par commune ou par district et « portera sur les trois alternatives suivantes :

« a) maintien du régime établi par le présent Traité et « par la présente Annexe ;

« b) union à la France ;

« c) union à l'Allemagne ».

On a pu s'étonner du nombre limité des hypothèses prévues. Au cas où la majorité de la population préférerait que le Territoire ne fût rattaché ni à la France ni à l'Allemagne, n'est-ce pas restreindre le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes que d'imposer a priori une solution sans permettre

(1) Op. cit. p. 318.

(2) Le Traité de Versailles a été mis en vigueur le 10 Janvier 1920. C'est donc après le 10 Janvier 1935 que doit avoir lieu le plébiscite.

aux intéressés de se prononcer librement sur le mode de Gouvernement qui devrait leur être attribué ? Les Sarrois, par exemple, ne pourraient-ils réclamer leur indépendance ou l'institution d'un contrôle international organisé autrement que la Commission de Gouvernement ? L'on peut répondre que le Traité lui-même prévoit l'adaptation du régime de la Sarre, puisqu'il est dit au paragraphe 39 de l'Annexe : « Le Conseil de la Société des Nations, prendra les dispositions requises pour l'organisation du régime à instaurer .. » Or, étant donné les idées démocratiques qui ont présidé à l'élaboration du Pacte de la Société des Nations, il est certain que le Conseil procéderait à cette adaptation en tenant compte des vœux de la population. Toutefois, le Traité ne dispose rien de formel à cet égard ; la rédaction du paragraphe 34, énumérant de façon limitative les alternatives du vote, semblerait même fournir un argument de texte contre cette procédure libérale. Aussi paraîtrait-il opportun, le moment venu, que la Société des Nations fit connaître ses intentions pour le cas où la consultation populaire sarroise se prononcerait en faveur du maintien d'un régime international.

Les termes du Traité paraissent bien, en tout cas, interdire la création dans la Sarre d'un Etat autonome soustrait à tout contrôle de la Société des Nations.

Le paragraphe 34 de l'Annexe stipule en outre : « Le droit de vote appartiendra, sans distinction de sexe à toute personne âgée de plus de vingt ans à la date du vote, habitant le Territoire à la date de la signature du traité » (1).

Que faut-il entendre au juste par cette expression : « habitant le territoire ». A première vue celle-ci semble tout à fait générale. Certains auteurs allemands ont comparé cette rédaction à celle des autres paragraphes de l'Annexe où il est parlé des « habitants du territoire » et ont déduit de cette différence que la première terminologie devait s'étendre à un nombre de personnes plus considérable, les conditions de résidence prolongée nécessaires dans le second

(1) 28 Juin 1919.

cas n'étant pas exigées dans le premier. Cette remarque paraît bien subtile. Et d'ailleurs, s'il fallait la prendre à la lettre, elle conduirait au résultat absurde d'admettre, non seulement tous les Allemands de passage dans la Sarre, le 28 Juin 1919, mais aussi les soldats français qui s'y trouvaient cantonnés. Telle ne peut avoir été l'intention des négociateurs. Il semble que la solution logique soit d'admettre comme électeur toute personne remplissant, lors de la signature du Traité, des conditions qui pourraient être celles indiquées par l'Ordonnance portant définition de la qualité d'habitant de la Sarre, c'est-à-dire six mois de résidence pour les personnes nées dans le pays et trois ans de résidence pour les autres habitants. Le Docteur Wehberg se prononce dans ce sens (1).

C'est d'ailleurs au Conseil de la Société des Nations de décider en cette matière conformément au dernier alinéa du § 34, qui dispose : « Les autres règles, les modalités et la date du vote seront fixées par le Conseil de la Société des Nations de façon à assurer la liberté, le secret et la sincérité des votes ». Or, le Conseil fut d'avis, le 31 Août 1922 (2), qu'il ne convenait pas de « décider d'ores et déjà si telle personne en particulier aura le droit de voter ni de dresser dès maintenant des listes d'électeurs, ni d'interpréter les dispositions du Traité. Il suffira, déclarait-il alors, d'adopter quelques dispositions permettant de conserver les archives officielles locales qui pourront être utiles au moment où il faudra décider si telle ou telle personne remplit les conditions stipulées dans le Traité pour pouvoir participer au plébiscite ». Une commission présidée par M. Bonzon (3), fut nommée par le Conseil pour prendre les mesures conservatoires nécessaires en vue du plébiscite. Cette Commission a terminé ses travaux en Octobre 1923.

Le paragraphe 35 de l'Annexe stipule que, la consultation populaire une fois terminée, « la Société des Nations déci-

(1) Op. cit. p. 34.

(2) Sur le rapport de M. Tang Tsai Fou.

(3) De nationalité suisse.

dera de la Souveraineté sous laquelle le Territoire sera placé en tenant compte du désir exprimé par le vote de la population ». Remarquons que ce texte fait appel à la *Société des Nations* et non pas au *Conseil de la Société des Nations* comme la plupart des autres dispositions du Traité relatives à la Sarre. Il paraît donc nécessaire que la décision à intervenir fasse l'objet d'un vote de l'Assemblée de la Société des Nations (1). Mais ce vote une fois acquis dans un sens déterminé, le Conseil de la Société des Nations redevient compétent, nous l'avons vu, « pour l'organisation du régime à instaurer après la mise en vigueur des décisions de la Société des Nations mentionnées au paragraphe 35 ».

Il est dit au Traité (2), que le vote aura lieu par commune ou par district, ce qui implique la possibilité pour la Société des Nations de partager le Territoire. Mais cette solution d'un partage du Bassin de la Sarre présenterait le grave inconvénient de rompre l'unité économique de la région, inconvénient que la délégation française à la Conférence de la Paix avait eu précisément l'intention d'éviter en renonçant à faire valoir les revendications de la France sur la frontière de 1814.

Il semble d'ailleurs, que l'attribution de tout ou partie du Territoire, soit à la France, soit à l'Allemagne, doive susciter de sérieuses difficultés et la solution moyenne du maintien d'un régime international paraît préférable à bien des égards.

Si la Société des Nations décidait d'attribuer tout ou partie du Territoire à la France, cette décision créerait un irrédentisme allemand à propos de la Sarre, car l'Allemagne a toujours pensé que le Pays de la Sarre dût être alle-

(1) Le plébiscite de la Sarre devant avoir lieu à une époque différente de celle de la session tenue habituellement en Septembre par la Société des Nations, une session extraordinaire serait probablement organisée pour décider de cette importante question.

(2) Annexe, paragr. 34, alinéa 2.

(3) Il a été procédé de la sorte pour la Haute-Silésie. Le résultat du vote devait être déterminé par communes d'après la majorité des votes dans chaque commune ». Les principales puissances alliées et associées ont décidé en conséquence, sur l'avis sollicité par elles du Conseil de la Société des Nations, de partager le territoire entre l'Allemagne et la Pologne en attribuant en principe à chacun de ces pays les parties où s'était manifestée une majorité en leur faveur.

mand dans son ensemble, y compris même la région de Sarrelouis qui fut française de 1680 à 1815.

L'attribution du Territoire en tout ou en partie à l'Allemagne soulèverait par contre la difficile question du règlement de comptes avec la France pour le transfert des mines.

Pour ce cas, le paragraphe 36 de l'Annexe dispose : « Les droits de propriété de la France sur les mines situées dans cette partie du Territoire seront rachetés en bloc par l'Allemagne à un prix payable en or. Ce prix sera déterminé par trois experts statuant à la majorité, l'un de ces experts sera nommé par l'Allemagne, un par la France et un par la Société des Nations (1), ce dernier ne devant être ni français, ni allemand ». Or, les mines de la Sarre ont été évaluées 400 millions de marks or par la Commission des Réparations, le 31 Décembre 1922 (2). Il est vraisemblable que ce chiffre servirait de base aux calculs des experts. Il devrait être majoré pour tenir compte des améliorations apportées par l'Etat français à l'aménagement et au rendement des houillères. De toute manière, la somme résultant de l'évaluation serait considérable et comme elle doit se cumuler avec les paiements à effectuer par l'Allemagne au titre des réparations, il est probable qu'elle ne pourrait être facilement versée, d'autant que le Traité impose un délai assez bref au Reich pour s'acquitter : « Si... l'Allemagne, un an après la date à laquelle le paiement aurait dû être effectué, n'y a pas satisfait, la Commission des Réparations y pourvoira, en conformité avec les instructions qui pourront lui être données par la Société des Nations et, si cela est nécessaire, en liquidant la partie des mines en question », (§ 36, alinéa 3).

A supposer d'ailleurs, que le rachat des mines puisse être effectué par l'Allemagne toute obligation de sa part à l'égard de la France, en ce qui concerne ces houillères, ne serait pas éteinte. Le paragraphe 37 de l'Annexe stipule en effet à ce

(1) Remarquons qu'il s'agit encore ici de la Société des Nations et non du Conseil de la Société des Nations. L'expert semble devoir être désigné par l'Assemblée de la Société des Nations.

(2) Calcul définitif des crédits à l'Allemagne sur compte antérieur au 1^{er} Mai 1921.

sujet : « L'Etat et les nationaux français auront le droit d'acheter la quantité de charbon du Bassin justifiée par leurs besoins industriels ou domestiques à cette date. Un arrangement équitable établi en temps utile par le Conseil de la Société des Nations, fixera les quantités de charbon et la durée du contrat ainsi que les prix ».

Au demeurant, il est possible que si le plébiscité se prononce en faveur de l'Allemagne, les Gouvernements français et allemand s'entendent pour profiter des facilités qui leur sont reconnues, par le paragraphe 38 de l'Annexe, paragraphe selon lequel il est entendu que : « la France et l'Allemagne pourront, par des accords particuliers conclus avant la date fixée pour le paiement du prix de rachat des mines, déroger aux dispositions des paragraphes 36 et 37 ». Dans ces conditions, il se pourrait que la France exigeât, en garantie du paiement dont l'échéance serait reportée, une hypothèque sur le produit des mines et, comme conséquence de ces droits réels, un contrôle sur l'exploitation afin d'assurer la conservation du gage.

Ainsi se trouverait créée une situation analogue à celle envisagée, lors de la Conférence de la Paix, par le Président Wilson qui, par une note du 8 Avril 1919, proposait d'attribuer à la France la propriété des mines de la Sarre sans rien changer à l'administration ni au statut international du territoire. Encore le Président des Etats-Unis suggérerait-il la création d'une cour arbitrale pour apaiser des conflits possibles. Or, ce régime avait déjà paru inacceptable à cause des procès perpétuels qu'il pourrait engendrer faisant « du Bassin de la Sarre... un Maroc européen avec tous les défauts aggravés de l'acte d'Algésiras... un champ clos et l'aliment d'un continuel conflit franco-allemand » (1). Que serait-ce si l'organisme de conciliation n'existait même pas ? Les raisons qui avaient fait écarter un tel système en 1919, semblent devoir subsister en 1935, et nous sommes conduits à penser que la solution la plus favorable pour l'avenir de la Sarre est la solution internationale, étant entendu que la

(1) Tardieu, *La Paix*, p. 301.

Société des Nations pourrait organiser le nouveau régime en tenant compte des critiques et des desiderata de la population qui lui paraîtraient justifiés.

Cette solution est-elle possible ?

Matériellement, elle le paraît : Le budget du Territoire est en équilibre ; la prospérité économique du Bassin s'accroît et l'avenir ne peut que confirmer ces résultats (1). Il semble en outre que les habitants de la Sarre, exonérés de la charge des réparations qui incombe à l'Allemagne et affranchis du service militaire, aient intérêt au maintien du régime actuel sous cette forme ou sous une autre.

Moralement, tout dépendra de l'état d'esprit des habitants de la Sarre, lors du plébiscite. Quelle que doive être leur décision, l'on ne peut que s'incliner d'avance devant elle, car il ne saurait être question de contraindre des consciences. Si cette population persiste dans l'erreur où semblent l'avoir placée certains propagandistes, que le statut international de la Sarre n'est qu'une annexion déguisée du Territoire au profit de la France, elle votera sans doute, par réaction, en majorité pour l'Allemagne. Eclairée sur les véritables intentions de l'Etat français et sur l'impartialité de la Société des Nations, elle devrait logiquement voter, au contraire, pour la solution internationale qui présente manifestement le plus d'avantages.

Mais, la raison a souvent tort devant le sentiment, respectable, même s'il se trompe, quand il se manifeste au nom de l'idéal patriotique.

Quoi qu'il en soit, comment pourrait-on concevoir le maintien du régime international ?

Le Traité stipule (Annexe, § 35, al. a) : dans le cas où, « pour tout ou partie du Territoire, la Société des Nations déciderait le maintien du régime établi... l'Allemagne s'engage... à renoncer, en faveur de la Société des Nations, à sa souveraineté ainsi que la Société des Nations le jugera nécessaire et il appartiendra à celle-ci de prendre les me-

(1) Les revenus des douanes, en effet, grossiront dès 1925 les ressources du Trésor sarrois.

sures propres à adapter le régime définitivement instauré aux intérêts permanents du Territoire et à l'intérêt général ».

Ainsi, non seulement la Société des Nations aura à se prononcer sur le résultat du plébiscite, mais encore devra-t-elle, dans le cas dont il s'agit, établir les principes de l'organisation internationale à instaurer définitivement. Ce n'est qu'après « la mise en vigueur de ces décisions » et pour l'adoption des mesures diverses d'exécution, qu'aux termes du § 39 le Conseil de la Société des Nations aura compétence pour « l'organisation du régime ».

Il semble impossible que la Société des Nations décide de substituer sa propre souveraineté à la souveraineté allemande sur le Territoire. Ainsi qu'on l'a fait remarquer (1) la Société des Nations, qui n'est pas un Etat, ne saurait exercer la souveraineté, celle-ci étant inséparable de la notion d'Etat. Il est probable qu'une souveraineté sarroise serait établie et un Etat sarrois constitué. Cet Etat serait placé, sous le contrôle de la Société des Nations, comme la Ville libre de Dantzig. Les biens du domaine public et privé de l'Etat, biens dont la Commission de Gouvernement a actuellement l'usufruit, deviendraient propriété de l'Etat sarrois et la nationalité sarroise serait acquise à toute personne possédant, lors de la mise en vigueur du régime nouveau, la qualité d'habitant de la Sarre. Ces diverses institutions ne seraient d'ailleurs, que la consécration, en droit, d'un état de fait. Elles n'apporteraient aucun trouble à la vie politique du Territoire.

En matière économique, le régime institué par le Traité de Paix serait maintenu, les mines demeureraient propriété de l'Etat français, la Sarre continuerait de faire partie du territoire douanier de la France et serait représentée à l'Etranger par les agents français au même titre que le Liechtenstein et le Luxembourg font partie des territoires douaniers de la Suisse et de la Belgique et sont représentés respectivement à l'Etranger par les agents de ces deux pays.

L'Etat sarrois resterait un pays neutre. Il serait tenu,

(1) Makowski. La situation juridique de la Ville libre de Dantzig. *Revue générale de Droit international public*, Mai-Août 1923.

en conséquence, de se conformer aux obligations internationales de la neutralité (1).

Pour ce qui est du Gouvernement du Territoire, il serait vraisemblablement adapté, par la Société des Nations, aux desiderata manifestés par les représentants de la population. Le régime autocratique actuel ne se justifie que par la considération de circonstances exceptionnelles ; régime provisoire, il ne saurait, sans atteinte grave aux principes démocratiques du Pacte de la Société des Nations, être maintenu sous sa forme présente d'une façon définitive.

Il est concevable tout d'abord que les représentants élus de la population seraient consultés, par le Conseil de la Société des Nations sur le choix du membre sarrois de la Commission de Gouvernement. Des indications dans ce sens ont été données déjà et, lors de la 28^e session du Conseil de la Société des Nations, en Mars 1924, les représentants de l'Angleterre et de la Suède s'étaient montrés favorables à des demandes présentées à ce sujet par certains partis politiques locaux.

En outre, un régime constitutionnel serait probablement substitué au système actuel de coopération limitée entre la Commission de Gouvernement et les représentants élus de la population. A cet égard, il pourrait être tenu le plus grand compte des revendications contenues dans la Résolution adoptée par différents partis politiques sarrois, le 18 Mars 1922, revendications dont nous avons eu l'occasion déjà de noter l'intérêt (2) : L'approbation du Landtag deviendrait nécessaire pour la promulgation des lois. La Commission de Gouvernement resterait néanmoins compétente pour prendre par décret toutes mesures relevant du pouvoir exécutif ainsi que les décisions n'engagent pas les finances du Territoire. Les députés au Landtag jouiraient du droit d'interpellation, du droit d'initiative et de l'immunité parlementaire. De même que les projets de loi déposés par la Commission de Gouvernement devraient être approuvés par le Parlement

(1) Cf. Bonfils et Fauchille. *Manuel de Droit international public*, 1912, p. 219.

(2) Cf. ci-dessus p. 121.

avant d'être promulgués, de même les propositions de loi votées au Landtag seraient soumises à la Commission et ne pourraient entrer en vigueur qu'après avoir été promulguées par elle. Un droit de veto suspensif lui serait ainsi reconnu et, en cas de conflit entre la Commission de Gouvernement et les représentants élus de la population sarroise, il appartiendrait au Conseil de la Société des Nations d'arbitrer le différend et de se prononcer souverainement sur les mesures à prendre.

Si un régime du genre de celui qui vient d'être esquissé se trouvait établi, l'on peut se demander si l'Etat sarrois ainsi créé pourrait faire partie de la Société des Nations. Il semble que la question se poserait alors dans les mêmes termes que pour certains petits Etats comme le Liechtenstein ou Monaco à propos desquels la Commission politique de la Société des Nations décida « qu'ils pourraient être accueillis, sinon comme membres de la Société des Nations placés sur pied d'égalité avec les Puissances, du moins comme membres des organisations techniques de la Société ».

*
**

CONCLUSION

Après avoir rappelé les grands traits de l'histoire des pays qui constituent aujourd'hui le Territoire du Bassin de la Sarre, nous avons étudié le statut international organisé par le Traité de Versailles pour cette région et reconnu le caractère entièrement nouveau des conceptions juridiques adoptées à cet égard.

Ayant examiné comment le régime ainsi institué avait été mis en pratique et reconnu la formation en Sarre d'une individualité politique autonome conformément à l'esprit du Traité, nous avons analysé et réfuté les diverses critiques adressées à cette organisation internationale.

L'ensemble de cette étude nous a conduit à penser qu'étant donné les intérêts en présence et l'équilibre nécessaire entre les influences opposées qui pourraient s'exercer sur le Territoire, le maintien d'un régime international sous l'im-

partiale autorité de la Société des Nations semblait présenter les plus sûres garanties de paix et correspondre le mieux à « l'esprit nouveau des temps à venir » (1).

Nous ne nous dissimulons pas d'ailleurs que le succès de formules de cet ordre est lié nécessairement au développement de « *l'esprit international* », de cet esprit dont Nicholas Murray-Butler écrivait (2) : « qu'il n'est pas autre chose que cette habitude de penser des relations et des affaires étrangères et cette habitude d'en traiter qui regardent les autres nations du monde civilisé comme des égales, libres et coopérant afin d'aider les progrès de la civilisation, de développer le commerce et l'industrie et de répandre la lumière et la civilisation à travers le monde ». Si ingénieuses qu'elles soient, les institutions les plus généreusement conçues ne valent, en effet, que par l'esprit dans lequel elles sont appliquées. Il importe, pour que règne la concorde sur la Terre, que les peuples soient animés d'une mutuelle bienveillance et que le postulat de courtoisie internationale, introduit par les internationalistes du temps passé (3), devienne la règle du présent.

Quel que soit, d'ailleurs, l'avenir du statut international institué par le Traité de Paix pour le Bassin de la Sarre, il était intéressant de connaître comment ce régime avait pu être mis en pratique, car les résultats obtenus constituent une leçon de choses, et l'exemple en pourrait être invoqué plus tard pour le règlement des revendications que feraient valoir éventuellement deux ou plusieurs Etats sur un même territoire : « L'œuvre de la Commission de Gouvernement dans le Bassin de la Sarre est d'une importance considérable, déclarait M. Rault (4). Son succès sera le témoignage des services que la Société des Nations est appelée à rendre à la paix et à l'humanité ».

Enfin, la nouveauté des concepts juridiques relatifs au

(1) Clemenceau. Préface au Livre d'A. Tardieu : *La Paix*.

(2) Cité par Dupuis. Op. cit. p. 70.

(3) « *Comitas gentium* ».

(4) Discours de bienvenue à M. Hector, membre sarrois de la Commission de Gouvernement.

statut international de la Sarre marque un progrès incontestable dans l'histoire du Droit des gens ; elle est à ce titre d'un intérêt singulier pour le développement des sociétés, car « si, d'après l'éloquente parole de Clémenceau (1), tout demeure en suspens, dans le monde où rien ne s'achève qu'en des évolutions de continuité, la première condition de la vie générale est de fixer du présent toutes parties en légitime devenir par où se déterminent tour à tour les moments de la destinée ». Le statut international de la Sarre est l'une de ces tentatives vers une organisation meilleure des rapports entre les peuples. Aux solutions de force qui étaient autrefois le résultat des guerres (et l'histoire du Bassin de la Sarre l'est particulièrement instructive à ce sujet) cette conception essaie de substituer un régime de droit et de modération. Si l'on juge en toute impartialité cette expérience internationale, l'on ne peut que saluer les espoirs qu'elle porte en elle et reconnaître le mérite des diplomates qui l'ont instituée car ils ont eu, selon le mot fameux de Talleyrand, « de l'avenir dans l'esprit ».

(1) Préface au Livre d'A. Tardieu : *La Paix*.

Bibliographie

I. Documents officiels

- Traité de Versailles, partie 3, Section 4.
Archives des Affaires Etrangères.
— Mémoire de Vergennes du 8 Décembre 1774.
— Instructions pour le comte de Montmorin, Ministre Plénipotentiaire à Trèves, 18 Avril 1775.
— Mémoire de 1785. — Corr. Trèves, volume 33, f. 70.
Rapports de la Commission de Gouvernement du Territoire du Bassin de la Sarre au Conseil de la S. D. N.
Amtsblatt der Regierungskommission.
Journal Officiel de la S. D. N.
Documents du Conseil de la S. D. N.
Livre Blanc allemand : Das Saargebiet unter der Herrschaft des Waffenstillstands-Abkommens und des Vertrags von Versailles. Berlin 1921.
Die Saarinterpellation im preussischen Landtag. Sitzung von 23. Januar 1922. Südwestdeutscher Verlag. München 1922.
Recueil des décisions des tribunaux arbitraux mixtes — T. III, p. 738 à 743.

II. Livres et Opuscules

OUVRAGES D'HISTOIRE :

- Dom Calmel. — Histoire Ecclésiastique et Civile de la Lorraine.
Sorel. — L'Europe et la Révolution Française, T. I., p. 315.
Kern (Fritz). — Die Anfänge der französischen Ausdehnungspolitik 1910.
Lavissee. — Histoire de France, T. 7, p. 19.
Rüppersberger. — Histoire du Comté de Sarrebrück, (en allemand), 1914.
Travaux du Comité d'études 1918 et Atlas publié par le Comité d'Etudes.
Babelon. — Sarrelouis et Sarrebrück.
Schulte (Aloys). — Frankreich und das linke Rheinufer. 1918.

- Vidal Lablache et Gallois. — Le Bassin de la Sarre. — Colin. 1919.
 Fallex. — L'Alsace, la Lorraine et les Trois Evêchés du début du
 xviii^e siècle à 1789. — Paris. Delagrave. 1921.
 Pange (Jean de). — Les libertés rhénanes (Rhénanie — Sarre —
 Alsace). Paris — Perrin. 1922.
 Rovère (Julien). — Les survivances françaises dans l'Allemagne
 napoléonienne depuis 1815.

AUTRES OUVRAGES :

- Dupuis — L'organisation internationale et la notion de souverai-
 neté. Paris. 1919.
 Engerand (Louis). — L'opinion publique dans les provinces rhé-
 nanes. Bossard. 1919.
 Engerand (Fernand). — Le fer sur une frontière — Bossard. 1919.
 Frank (Dr). — Das Saargebiet im Friedensschluss. Munich 1919.
 Sayre (Francis B.). — Experiments in International Administra-
 tion. New-York 1919.
 Tardieu (André). — La paix. — Paris 1920.
 Haskins et Lord. — Some problems of the Peace Conference. —
 (4 chapitres sur la Sarre).
 Priou (Jean). — Le Territoire de la Sarre. — Etudes politiques
 et économiques. — Paris. — Berger-Levrault. 1923.
 Nippold (Ottfried). — Le chauvinisme allemand. — Paris 1921.
 Cadoux (Gaston). — Une expérience de Gouvernement de la S.
 D. N., le Territoire de la Sarre.
 Aulneau. — Le Rhin et la France.
 Fauchille. — Manuel de droit international public. 1922., T. I.,
 Nos 344^a et 341.
 Bourgeois (Léon). — L'œuvre de la S. D. N. 1920-1923. Paris.
 Payot 1923.
 Osborne (Sydney). — The Saar Question. — Londres 1923.
 Nitti. — L'Europe sans la paix.
 Anonyme. — La Sarre par un franco-sarrois. Nancy 1923.
 Coblenz (H.). — Frankreichs Ringen um Rhein und Ruhr. 1923.
 Wehberg (Dr Hans). — Saargebiet. Die Staats-und völkerrechtli-
 che Stellung des Saargebietes. München-Gladbach. 1924.
 Allot (A.). — Le Bassin de la Sarre. (Organisation politique et
 administrative) — Finances — Douanes). Paris — Berger-
 Levrault. 1924.
 Angel-Marvaud. — Le Territoire de la Sarre. — Paris-Plon. 1924.

III. Journaux et Revues

- Le Correspondant. — 25 Juillet, 10 Août 1915. Articles de Fer-
 nand Engerand.
 Le Temps. — Passim, notamment 26 Juin 1922, 28 Avril 1924, etc.

- L'Echo de Paris. — Passim notamment 14 Juin 1923. Article de M. Japy, Sénateur du Doubs.
- L'Illustration. — 12 Juin 1920. Article de M. Tardieu.
- L'Illustration Economique et Financière. — 20 Août 1921. Fascicule relatif à la Sarre.
- Le puits qui parle. — (organe de l'Association des élèves de l'Ecole des Mines de Paris). Juillet-Août 1923.
- Revue Economique Internationale. — 20 Juillet 1923. Article de M. Blondel : « L'avenir des pays rhénans. »
- L'Alsace française. — 14 Juin 1922. — Article de M. Vermeil : « La question de l'Evêché sarrois. »
- Politica. — Juillet 1924. — Article de M. Ch. Lafeuille : « L'organisation politique de la Sarre ».
- Europäische Staats-und Wirtschafts-Zeitung. Sonderheft : Das Saargebiet. 1919.
- Neue Zürcher Zeitung, nos 19, 20, 22, 23. Août 1921. Articles du Dr Gygas — Nos 11, 15, 19, 21, 24, 25, 26, 29. Janvier 1922 — Articles de M. Joseph Halperin.
- Frankfurter Zeitung, Avril 1922 — Articles du Dr W. Cohnstaedt : « Die Deutschen an der Saar ».
- Daily News, 9 Avril 1923, etc...

Table des Matières

LE STATUT INTERNATIONAL DE LA SARRE

Avant-Propos

La Paix de 1919. — Non seulement elle modifie les frontières politiques des Etats belligérants comme les grands règlements antérieurs (1648-1713-1815), mais encore elle réalise des conceptions nouvelles de droit international. — Idée de la S. D. N. — Son rôle d'arbitre impartial dans les questions contestées.

Le cas de la Sarre. — Gouvernement international sous le contrôle de la S. D. N.

I. Histoire

Statut international au cours de l'histoire des territoires constituant actuellement le Bassin de la Sarre

- LE PAYS. — ASPECT. — LIMITES.
- HISTOIRE :

Des origines jusqu'à Louis XIV.

- Influences diverses en sens contraire dans ces régions. — Régime féodal. — La notion de l'Etat se précise à partir du xvi^e siècle : lutte d'influence plus active.

De Louis XIV à 1792.

- Les droits de la France, (Trois Evêchés et leurs dépendances féodales).
- La Province de la Sarre, — Fondation de Sarrelouis.
- Traité de Ryswick. — Sarrelouis reste à la France.
- Politique française du xviii^e siècle : Placer toute la rive gauche de la Sarre sous la dépendance de la France. — Echanges. — Conventions diverses. — Situation en 1792. Caractères de la politique de Vergennes.

De 1792 à 1815.

- Révolution et Empire : Modification de la politique française : Annexion et assimilation. — Prospection des mines sous Napoléon I^{er}.

- Traité de 1814. — Sarrelouis et Sarrebrück restent à la France.
- Traité de 1815. — Partage du Pays entre la Prusse et la Bavière.
- L'ère de prépondérance française est close. — Avec la domination allemande et le développement des mines s'ouvre la période qui change de fond en comble l'équilibre politique, économique et social de la région.

De 1815 à 1918.

- Développement industriel. — Accroissement de la population. — Prestige des victoires prussiennes. — Prépondérance de l'élément ouvrier.
- Importance de ce siècle de germanisme actif. — Intérêt secondaire des droits historiques.

II. Théorie de l'organisation internationale prevue par le traité de Versailles en ce qui concerne le bassin de la Sarre

HISTORIQUE DES NÉGOCIATIONS	19
Thèse française — Thèses anglaise et américaine, Examen par un comité d'experts et adoption d'un compromis.	
CONTENU DES ARTICLES (45 à 50 et Annexe)	21
— Attribution des mines à la France	21
Délimitation du Territoire au point de vue économi- que. (Rôle des intérêts économiques dans le droit public actuel).	
— Institution d'un régime politique spécial destiné à permettre la libre exploitation des mines par l'Etat français et à sauvegarder les intérêts de la popula- tion	26
Commission de Gouvernement.	
— Dispositions relatives au statut définitif du Territoire Plébiscite.	
LETTRES ÉCHANGÉES ENTRE LE PRÉSIDENT DE LA CONFÉ- RENCE DE LA PAIX ET LA DÉLÉGATION ALLEMANDE.	31
Précisant l'esprit dans lequel a été rédigé le texte et les caractères de la solution adoptée.	
CARACTÈRES DU STATUT INTERNATIONAL CRÉÉ POUR LE TERRITOIRE DE LA SARRE	32
— Provisoire, mais pour une certaine durée. — Dis- tinction d'avec les autres organisations internationa- les dans les territoires soumis à plébiscite par le Traité de Paix.	

- La Sarre n'est pas un Etat. Elle constitue une individualité internationale d'une espèce particulière. Gouvernement international au nom de la S. D. N., c'est-à-dire, en principe, au nom de l'ensemble des pays civilisés.

COMPARAISON AVEC D'AUTRES CAS D'ADMINISTRATION INTERNATIONALE 37

- a) Gestion d'intérêts économiques ou sociaux (Unions internationales).
- b) Administrations internationales dans le domaine politique.
 - Mandats.
 - Statut de Dantzig.
 - Condominium.
 - Villes internationalisées.
 - Albanie.

CÔNCLUSION 42

- Avènement de l'administration internationale dans le domaine politique.
- Expérience plus complète dans le cas de la Sarre qu'en ce qui concerne toute autre organisation internationale.
- Nouveauté du régime.

III. Application des dispositions du Traité de Versailles relatives au territoire de la Sarre

- Régime transitoire antérieur à l'application du traité.
- Choix des membres de la Commission de Gouvernement par le Conseil de la S. D. N., le 13 Février 1920. — Nationalité du Président.
- Instructions données par le Conseil de la S. D. N. à la Commission de Gouvernement.

1° ORGANISATION DU GOUVERNEMENT. 47

- Installation de la Commission de Gouvernement.
- Pouvoirs.
- Exercice de ces pouvoirs : Répartition des attributions entre les membres de la Commission. Méthode de travail.
- Rapports de la Commission de Gouvernement avec le Gouvernement Français 53
- Rapports avec la population.
- Avant la création de Chambres sarroises. 56
- Après la constitution du Landesrat et du Studienausschuss 57

Rapports avec la S. D. N.	61
Contrôle du Conseil de la S. D. N. (nominations annuelles des membres de la Commission de Gouvernement).	
Rapports périodiques de la Commission de Gou- vernement au Conseil de la S. D. N.	
Question de l'appel devant la S. D. N.	
2 ^o CONSTITUTION D'UNE INDIVIDUALITÉ SARROISE. . .	71
A. — DROIT PUBLIC :	
a) ORGANISATION POLITIQUE: Frontières — Dra- peau et armes. — Protestations contre les in- gérances du Gouvernement allemand. Représentation à l'Etranger. — Négociations et conventions avec des Gouvernements étrangers Adhésion à des organismes internationaux, (Convention de Berne. — Union postale).	71
b) ADMINISTRATIVE	82
c) JUDICIAIRE : Statut des fonctionnaires. — Jus- tice. — Tribunaux administratifs.	84
d) FINANCIÈRE : Contribution aux dettes du Reich. — Régime monétaire (introduction du franc). Régime fiscal	86
e) ECONOMIQUE : Régime des chemins de fer. — Régime douanier français. — Relations com- merciales avec l'Allemagne et avec les autres pays.	89
f) SOCIALE ET RELIGIEUSE.	91
B. — DROIT PRIVÉ.	93
a) RETRAITES-PENSIONS.	93
b) RÈGLEMENT DES DETTES D'AVANT-GUERRE. — SÉ- QUESTRES	94
c) QUALITÉ D'HABITANT DE LA SARRE.	97
d) PROTECTION A L'ÉTRANGER DES INTÉRÊTS DES HABITANTS DE LA SARRE.	100
e) REPRÉSENTATION DES INTÉRÊTS ÉTRANGERS DANS LE BASSIN DE LA SARRE.	103
CONCLUSION.	104
Régime cohérent. — Continuité de direction tendant à constituer l'autonomie du Territoire dans le cadre fixé par le Traité de Paix.	

IV. Examen critique du Régime de la Sarre

1 ^o) CRITIQUES RELATIVES A L'APPLICATION DU RÉGIME.	106
a) <i>Prétendue partialité de la Commission de Gou- vernement en faveur de la France.</i>	107

<i>Nationalité du Président de la Commission.</i>	
<i>Présence dans la Sarre de fonctionnaires étrangers.</i>	108
b) <i>Qualité d'habitant de la Sarre.</i>	109
c) <i>Protection des intérêts à l'Etranger des habitants du Territoire de la Sarre.</i>	111
d) <i>Présence de troupes françaises.</i>	112
e) <i>Introduction du franc.</i>	116
f) <i>Enseignement du français à l'école primaire.</i>	119
g) <i>Objections tirées de la non-conformité aux § 23 et 26 de l'Annexe.</i>	119
20) CRITIQUES DE FOND CONCERNANT LA CONCEPTION DU STATUT INTERNATIONAL DE LA SARRE.	122
Point de vue politique : Annexion déguisée au profit de la France.	
Hostilité de la population. — Cause possible de guerre.	122
Réfutation : Critiques ne portant pas contre le caractère international du Gouvernement de la Sarre.	
Point de vue économique.	124
Réfutation : Politique allemande de production charbonnière restreinte. — Politique française de production accrue. — Remèdes possibles : Participation du capital français aux affaires de la Sarre. — Orientation différente des courants économiques.	
CONCLUSION	126
Rôle dans le Bassin de la Sarre de certaine propagande hostile au Traité de Versailles. — Amélioration possible de la situation par une connaissance plus exacte de la France. — Examen de l'administration de la Sarre à la 25 ^e session du Conseil de la S. D. N. (Juillet 1923). — Approbation de la Commission de Gouvernement par le Conseil.	

V Avenir du régime. Conclusion

Le régime provisoire fonctionne — bien que dans des conditions particulièrement difficiles. — Mais ce n'est qu'un régime provisoire : sort définitif du Territoire. Le Plébiscite. Les hypothèses envisagées. — Leur nombre limité. — Cette limitation est corrigée par la latitude d'adaptation laissée à la S. D. N. pour le cas où la solution internationale serait maintenue

INCONVÉNIENTS DES SOLUTIONS AUTRES QUE LA SOLUTION INTERNATIONALE	132
Partage : Rupture de l'unité économique de la région.	
Attribution de tout ou partie du Territoire à la France : Irrédentisme allemand.	
Attribution de tout ou partie du Territoire à l'Allemagne : Difficultés inhérentes à l'obligation pour l'Allemagne de racheter les mines à la France.	
AVANTAGES DE LA SOLUTION INTERNATIONALE	135
Possibilité : Conditions : Finances saines. — Prospérité économique.	
ESQUISSE D'UNE ORGANISATION DÉFINITIVE	135
Souveraineté sarroise sous le Contrôle de la S. D. N.	
Maintien du régime économique.	
Neutralité.	
Organisation d'un Gouvernement constitutionnel : Arbitrage confié à la S. D. N. pour les conflits possibles entre le Gouvernement et le Parlement de la Sarre.	
Question de l'admission de la Sarre à la S. D. N.	
CONCLUSION	138
Quel que soit l'avenir du régime institué, intérêt de son fonctionnement actuel : leçon de choses pour l'avenir. Toutefois, le succès des formules de cet ordre est lié au développement de l'esprit international.	
L'établissement du Statut de la Sarre marque un progrès intéressant dans les conceptions du droit international public.	
BIBLIOGRAPHIE	141

Vu :

Le Président de la Thèse,

GILBERT GIDEL.

Vu :

Le Doyen,

BERTHELEMY.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

APPELL.

- IMPRIMERIE -

André LESOT

10, Rue de l'Eperon

- PARIS VI^e -
